

LES CAHIERS

RÉFORMER LES TERRITOIRES ?

RÉFORMER L'ÉTAT ?

N° 53

*Cahier coordonné par Robert MOUNIER-VEHIER et Jean-Luc GIBOU
Contributions de Jacques NODIN, Jean-Claude BOUAL*

Juillet 2015

© Lasaire, Paris-Saint-Etienne – *Reproduction autorisée en citant la source*



LABORATOIRE SOCIAL D'ACTIONS D'INNOVATIONS DE REFLEXIONS ET D'ÉCHANGES

SOMMAIRE

1. POURQUOI RÉFORMER L'ÉTAT ?-----Page 5

Robert MOUNIER-VEHIER

2. LA RÉFORME DE L'ÉTAT EN FRANCE AU COURS DE L'HISTOIRE RÉCENTE-----Page 9

Jean-Luc GIBOU

3. RÉFORME DE L'ÉTAT ET ÉTAT STRATÈGE : UNE VOLONTÉ DE FAVORISER LE BIEN-VIVRE ENSEMBLE----- Page 11

Jacques NODIN

- 3.1. Un Etat arbitre, ensamblier et stratège
- 3.2. L'Etat doit se concentrer sur son cœur de métier et revoir son organisation
- 3.3. Des territoires pertinents organisateurs de l'Etat
- 3.4. Une organisation de la fonction publique adaptée
- 3.5. En conclusion

4. QUE FAIRE AVEC L'ÉTAT STRATÈGE : POUR UN NOUVEAU CONTENU-----Page 17

Jean-Claude BOUAL

- 4.1. La notion de service public au cœur de l'Etat en France
- 4.2. La conception européenne du service d'intérêt général
- 4.3. Aujourd'hui
- 4.4. L'Etat et l'intérêt général
- 4.5. Les troupes
- 4.6. Pour résumer

5. S'APPUYER SUR LES TERRITOIRES : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT-----Page 23

Jean-Luc GIBOU

- 5.1. La place de l'Etat dans et par l'organisation territoriale est une donnée centrale.
- 5.2. La présence de la puissance publique sur le territoire doit être garantie et réaffirmée.
- 5.3. L'avenir d'un nouveau pouvoir territorial reste à écrire, avec les acteurs collectifs et les citoyens

1. POURQUOI RÉFORMER L'ÉTAT ?

Robert MOUNIER-VEHIER

Telle qu'elle est prévue, la réforme de l'organisation territoriale assortie de transferts de compétences aura un impact sur l'Etat central, sa place, son rôle et ses missions. Le choix qui se pose est assez simple. Soit il y aura une adaptation à minima de ses missions, c'est à dire sans principes directeurs, avec pour effet d'accentuer l'illisibilité du rôle de l'Etat. Soit ces modifications et ces transformations seront anticipées à partir d'une réflexion en profondeur sur la définition des politiques publiques à l'échelle du pays et sur les moyens à mettre en œuvre.

La démarche retenue pour ce cahier s'inscrit dans ce processus d'anticipation. En effet, la question des territoires, de leur développement¹, des rapports solidaires qui les lient, du rôle de la puissance publique², enfin de la place des acteurs sociaux³ a toujours été au cœur des travaux de Lasaire.

Depuis le compromis social issu du Conseil National de la Résistance, le contexte économique, social, et politique du pays a profondément évolué. Après une première phase de croissance, « les trente glorieuses », il a connu, à partir des années 70, une seconde période marquée par des bouleversements profonds, des crises tant économiques que sociales, mais aussi par des évolutions institutionnelles dues à la présence beaucoup plus affirmée de la construction européenne dans la vie économique, sociale, et politique de notre pays.

Dans ce contexte le rôle de l'Etat s'est modifié, transformé. Dans un premier temps, au sortir de la guerre, l'État a été, tour à tour, bâtisseur, puis moteur du développement économique avec la constitution des grands groupes industriels, enfin, aménageur du territoire avec la mise en place des infrastructures ferroviaires et routières. Dans un second temps, il a cherché à apporter des réponses aux crises, aux mutations profondes, aux restructurations, à la financiarisation de l'économie, à la mondialisation, tout en s'impliquant fortement dans la construction européenne.

Durant la période des trente glorieuses la place et le rôle des acteurs sociaux ont été féconds au point que, éléments du développement d'un cadre collectif, ils ont permis l'accroissement des droits et l'amélioration des conditions de travail et de vie des salariés. Ce fut une période de quasi plein emploi avec, du même coup, un rapport de force favorable aux salariés. Avec l'entrée en crise des moyens de productions et d'échanges, la situation s'est trouvée modifiée. Les organisations syndicales ont dû s'engager dans des luttes défensives, dos au mur, en particulier sur la question de l'emploi, avec une montée de la précarisation, du chômage, le morcellement du salariat et une forte progression de l'individualisme.

Sous les effets des mutations du système économique, des crises financières, et enfin de la crise sociale, quatre facteurs majeurs vont intervenir interagissant entre eux et interférant sur le rôle de l'Etat.

¹ Note 34 Territoires Région Développement économique Paulette POMMIER juin 2013 www.lasaire.net

² Les conditions d'une révision générale des politiques publiques André GAURON mars 2008 www.lasaire.net

³ Cahier LASAIRE n°54 La réforme territoriale : enjeux et défis pour les acteurs sociaux, novembre 2014

- La construction européenne, l'instauration du marché unique, la chute du mur de Berlin, la mise en place, malheureusement inachevée, de la monnaie unique (absence de volet social, de politique budgétaire et de gouvernance économique), sa gestion erratique en période de crise. Il apparaît que le retour, sur le plan politique depuis une dizaine d'années, à l'inter-gouvernemental a progressivement permis à la technocratie de prendre les rênes et d'imposer sa vision très libérale de l'économie.
- Les restructurations et les mutations économiques, la crise financière (passant d'une crise de la dette privée à une crise de la dette publique) ont conduit à des politiques de fortes restrictions budgétaires dans un contexte de croissance très faible voire de récession. Ces contraintes budgétaires ont entraîné une révision générale des politiques publiques. Aujourd'hui, la modernisation de l'action publique est plutôt menée au nom du souci de réduire les dépenses de l'État (à commencer par la masse salariale) que du souci de redéfinir véritablement son rôle et ses missions.
- La destruction massive d'emplois, la forte montée du chômage, l'accroissement de la précarité ont entraîné une baisse des recettes de la protection sociale en même temps qu'un accroissement de ses dépenses. C'est ainsi que, progressivement, le rôle d'amortisseur social joué par le système de protection sociale, important en période de crise, s'est vu fortement remis en question. Cette remise en cause pour coûts excessifs fait très largement débat aujourd'hui.
- Historiquement le rôle de l'État, en France, a toujours été fort. Au fur et à mesure des évolutions, son rôle et ses prérogatives ont changé mais selon des « politiques au fil de l'eau » plutôt qu'avec des principes et des objectifs clairement définis. Le nombre des différentes collectivités territoriales a progressé. Or, hormis le rôle des communes, celui des autres structures apparaît très flou aux yeux des citoyennes et des citoyens. Alors que ce qui est mis en exergue c'est l'accroissement du nombre des élus, le cumul des mandats et des indemnités. Si on ajoute à cela, quelques malversations inadmissibles, cela conduit vite au « tous pourris ». Il n'en demeure pas moins que les contributions de l'ensemble de ces institutions sont incontestables même si leur nombre est peut être excessif : ...trop de textes tue les textes. Dans ce contexte, l'État est accusé par les uns de céder aux pressions des marchés financiers, et par les autres d'être dans l'incapacité d'apporter des réponses aux situations de désarroi dans lesquelles ils se trouvent. Mais tous considèrent qu'il ne joue plus son rôle protecteur et garant de la solidarité. Les conséquences d'une telle situation sont graves. Elles mettent en péril les fondements mêmes de notre démocratie. Elections après élections les abstentionnistes et les votes d'extrême droite progressent

Un faisceau de faits et d'actes citoyens montre clairement que, quelles que soient les réformes territoriales engagées, si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme et d'une redéfinition du rôle stratégique de l'État, ces réformes seront rejetées par la population. Les conséquences d'un tel rejet, ajoutées à une défiance de plus en plus grande vis à vis du monde politique, risquent de conduire à une crise politico-institutionnelle dont l'issue pourrait être un grand plongeon dans l'inconnu. C'est le sens du débat ouvert dans ce cahier à partir de la question : que devient l'État et comment doit-il se modifier ?

Quatre approches vont tenter de répondre à cette question. Elles font l'objet des différentes contributions à ce Cahier.

Les Réformes de l'État, dans l'architecture des institutions, ont, dans l'histoire récente, fait l'objet de choix « politiques » avec des champs d'action et des objectifs plus ou moins ambitieux, mais dans le silence et le secret vis-à-vis des citoyens.

Les mutations de la gestion publique menées en vue de réaliser les économies budgétaires affichées mais aussi de satisfaire aux préceptes appuyés de la rationalité gestionnaire, impulsent un certain type de « réforme » à mettre en œuvre. D'où la nécessité de réinterroger le concept d'« Etat stratège ».

Un « plus démocratique » est nécessaire pour répondre aux attentes des citoyens et en les associant à la construction de ces réponses Un Etat qui serait protecteur, garant de la solidarité, s'appuyant sur la citoyenneté, qui redonne du sens au vivre ensemble pour répondre aux défis de la période.

La place des territoires est fondamentale. Elle apparaît comme une perspective susceptible de donner une chance à l'Etat, en tant qu'acteur majeur d'une organisation publique renouvelée.

2. LA RÉFORME DE L'ÉTAT EN FRANCE AU COURS DE L'HISTOIRE RÉCENTE

Jean-Luc GIBOU

Si l'on part de 1958, soit du début de la Vème République, on peut distinguer quatre grandes périodes dans la réforme de l'Etat. ⁴

- Tout d'abord, l'Etat « conquérant » (1958-1974) où les réformes sont des réorganisations (administrations centrales, services extérieurs, carte administrative et aménagement du territoire), des rationalisations (introduction de l'informatique, nouvelles méthodes de gestion et rationalisation des choix budgétaires) et où l'Etat se doit de montrer le chemin.
- L'Etat « modeste » (1974-1981) où coexistent à la fois des préoccupations de souveraineté face à l'évolution du monde (loi de 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés, loi de 1981 sur la sécurité et la liberté) ; des préoccupations libérales de réduction de l'Etat et de protection du citoyen (création du médiateur en 1973, loi sur l'accès aux documents administratifs en 1978, loi sur la motivation des actes administratifs en 1979, publication en 1981 d'un Livre des procédures fiscales) sur fond de réformes sociétales (interruption volontaires de grossesse, abaissement de l'âge de la majorité).
- L'Etat « décentralisé » (1981-1995) où les lois de décentralisation configurent une nouvelle géographie administrative et institutionnelle, avec des collectivités de plein exercice aux niveaux local, départemental et régional. Dans le même temps, la déconcentration connaît un bond en avant important, de même que la mise en place de dispositifs partenariaux (tels que contrats de plan, ou politique de la ville), de systèmes d'évaluation des politiques publiques, enfin de la prise en compte de la qualité et de l'efficacité des services publics.
- L'Etat « recentré » (1995-2007) sur ses compétences régaliennes, à la recherche d'une nouvelle légitimité, en s'appuyant sur le modèle managérial de l'entreprise (nouveau management public) pour rationaliser ses interventions, financer ses moyens, (avec le partenariat public-privé) et transposer en France diverses expériences étrangères, à travers la pratique du benchmarking.

A la fin des années quatre-vingt, le Commissariat général du Plan a impulsé des travaux visant à définir une stratégie de modernisation de l'administration avec une commission présidée par François de Closets sur « l'efficacité de l'Etat », et une commission présidée par Christian Blanc sur « l'Etat, l'administration et les services publics de l'an 2000 ». Le premier s'était placé dans une approche axée sur les modes d'organisation et les pratiques de gestion, le second s'inscrivait dans une ambition affirmée dans le titre du rapport rendu en janvier 1993 : « Pour un Etat stratégique, garant de l'intérêt général ». Le bilan des suites qui ont été données à ces rapports reste à faire. Pour le moins, on peut dire que l'idée centrale du rapport Blanc, la stratégie, a fait défaut.

Votée en 2001 et entrée pleinement en application pour la première fois en 2006, la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) a bouleversé la manière dont est voté et géré le budget de l'Etat. Elle avait la prétention de substituer une logique nouvelle « de résultats » à

⁴ « Faut-il en finir avec la réforme de l'Etat ? » par Michel CASTEIGS, Dominique BLAIS, Michel COTTEN et Sylvie TROSA Esprit décembre 2008

l'ancienne logique « de moyens ». En fait elle a conduit à ajouter des panoplies d'indicateurs quantitatifs qui viennent compliquer la négociation budgétaire. Du même coup, ils la détournent vers une discussion de chiffres à l'opposé de l'appréciation synthétique des résultats de l'action au vu des moyens engagés.

Pour aller vers une logique « de résultats » c'est un principe de responsabilisation des décideurs administratifs qu'il faudrait promouvoir. Cette question n'a pas été évoquée...

Parallèlement à la LOLF, la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2005 se traduit par un programme d'audits de l'ensemble de l'administration, visant à réduire les dépenses tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques. Cette « contre-révolution » en marche, notamment à partir de 2007, devient de moins en moins supportable socialement, notamment au travers de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui sera le mot final que l'on retiendra de la RGPP.

Ainsi, depuis plus de trente ans, l'Etat vit dans un état de mutation permanente, comme sans doute peu d'entreprises en ont connu. Les changements ont été d'une double nature⁵.

Ils pouvaient concerner à travers le déploiement de l'informatique ou la mise en place d'une nouvelle gestion budgétaire induite par la LOLF, l'organisation et la gestion de la globalité de l'appareil d'Etat, ce qui a pu être maîtrisé en interne

Quant aux missions de l'Etat, avec ses rouages administratifs, elles ont été affectées par des transferts de compétences à l'Europe, aux collectivités territoriales ou à des organismes extérieurs, privés mais aussi publics selon les cas. Les changements intervenus au gré des transferts de compétences, sans plan préalable ni cohérence d'ensemble, n'ont été ni pensés, ni anticipés, ni préparés et moins encore négociés avec les personnels.

A cela il faut ajouter que l'instabilité chronique du périmètre des administrations les fragilise un peu plus face aux différentes vagues de perte de compétences. Dans de telles conditions, tous niveaux de la hiérarchie administrative n'ont d'autre choix que de « s'adapter » et contrairement aux clichés, les fonctionnaires ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation.

Au final, le « choc » de la RGPP et la suppression de 100.000 emplois publics au cours du quinquennat de Nicolas Sarkozy ont désarticulé tous les niveaux de l'appareil d'Etat. Le coup d'arrêt porté à la RGPP et son remplacement par la « modernisation de l'action publique », puis la création d'un Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat rattaché au Premier Ministre ouvrent-ils de nouveaux champs d'action et de réflexion ? En tout état de cause, le débat est ouvert.

⁵ André GAURON op.cit

3. RÉFORME DE L'ÉTAT ET ÉTAT STRATÈGE : UNE VOLONTÉ DE FAVORISER LE BIEN-VIVRE ENSEMBLE

Jacques NODIN

« Il ne suffit pas de se demander de quoi nous voulons nous libérer, mais pourquoi nous voulons être libre, pour construire quelle société ? Pour quel progrès humain ? ». Cette citation d'Abdenour Bidar⁶ illustre les termes du débat que nous voulons engager.

Les citoyens voient aujourd'hui que le système est à bout de souffle et qu'il produit une société d'iniquité, d'exclusion, et de gaspillage ; parce qu'il a voulu faire de la richesse individuelle le vecteur de la réussite et du pseudo bonheur.

Dans la réforme territoriale et la réforme de l'Etat qui se mettent en place, les grands oubliés sont les citoyens et cela nous amène à poser la question : comment bâtir des politiques publiques avec les citoyens ? C'est là un défi qui bouscule notre manière de mettre en œuvre les politiques publiques et qui nous demande de sortir de la simple gestion de l'Etat pour redonner du sens à l'action publique. A nos yeux, la réforme de l'Etat doit répondre à cette nouvelle exigence du corps social et non se limiter aux desiderata des financiers internationaux. Cela nous impose donc de reconstruire un corpus idéologique autour du « bien vivre ensemble ». Cela passe enfin par une révision des indicateurs les plus pertinents pour mesurer la croissance. En effet, le PIB est largement insuffisant. La vie ne peut être mesurée par ce seul indicateur. Il nous faut réfléchir à ce que peut être l'indicateur de bien être d'une société.

Quels sont les principaux enjeux de la réforme de l'Etat ?

Le premier tourne autour des contours d'un Etat arbitre, ensemblier et stratège.

Le deuxième est celui des territoires pertinents, véritables organisateurs de l'Etat.

Le troisième tourne autour de l'organisation de la fonction publique, de celle du travail, des statuts et des carrières des agents.

3.1. UN ÉTAT ARBITRE, ENSEMBLIER ET STRATÈGE

Accompagner efficacement la décentralisation nécessite un Etat bien présent sur les territoires, capable de jouer un rôle d'arbitre entre les différentes strates des collectivités publiques, capable de rassembler pour mettre en œuvre les priorités territoriales et enfin stratège car il doit pouvoir se situer hors du temps électoral et se projeter dans l'avenir pour assurer le développement harmonieux des territoires.

Cet Etat doit veiller à maintenir la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et la judiciaire qui sont les piliers de notre démocratie. Ce principe doit être développé, en particulier le rôle du législatif doit être élargi et sortir de la seule fonction normative. Il doit pouvoir orienter, décider, et préparer l'avenir. Tandis que la séparation entre l'ordonnateur et le comptable assure la bonne gestion financière et l'utilisation à bon escient des fonds publics.

⁶ Abdenour BIDAR « Plaidoyer pour la fraternité » Editions Albin Michel 2015

L'Etat doit conserver et même accentuer son rôle de mise en œuvre de la solidarité entre les territoires, entre les citoyens, entre les secteurs économiques. Il devra, pour ce faire, garder la main sur le développement des politiques publiques par le biais des services publics. La redistribution par l'impôt joue un rôle capital dans la solidarité mais aussi dans le développement du bien vivre ensemble. L'impôt permet de faire bénéficier de services efficaces, compétents et solidaires, tous les territoires, la population, et surtout les personnes les plus faibles. Mais, cela suppose la reconnaissance du droit des territoires à l'expérimentation et, par voie de conséquence, que des avancées puissent être mises en place de façon diversifiée sur le territoire.

La diminution du nombre de textes législatifs ou réglementaires au profit de l'expression des citoyens devrait permettre de privilégier la qualité plutôt que la quantité dans la promulgation des textes.

3.2 L'ÉTAT DOIT SE RECENTRER SUR SON CŒUR DE MÉTIER ET REVOIR SON ORGANISATION

Trois propositions sont avancées qui peuvent y contribuer :

- La première : prévoir, au début de chaque mandature, l'élaboration d'un texte d'orientation politique pour les cinq années. Ce texte constituera le socle de base pour mener les négociations avec les autres partenaires : Europe, collectivités locales, partenaires sociaux.
- La deuxième : élaborer à partir des orientations nationales mais aussi des réalités locales, un contrat de plan associant l'Etat, la Région et les autres collectivités du territoire pour les cinq ans. Le développement de ce document devra favoriser le dialogue et la participation des citoyens et faire l'objet de débats publics.
- La troisième : en finir avec l'instabilité des périmètres des services publics et des ministères, régulièrement modifiés au gré des changements politiques et de gouvernements. Inscrire définitivement dans la loi les périmètres des ministères donnerait de la stabilité à l'organisation publique.

Ces trois propositions supposent le développement d'un fonctionnement collectif, d'un esprit d'équipe, afin d'être en mesure d'opérer la synthèse entre les différentes approches portées par les ministères. Cela entraînera une valorisation des services déconcentrés de l'Etat et, point essentiel, le fait que les préfets devront alors relever du Premier Ministre et de ses services.

Dans ces conditions, il apparaît capital, pour mener à bien des politiques publiques efficaces et s'inscrire dans la durée nécessaire pour nouer des relations entre partenaires, que le Préfet soit nommé pour les cinq ans de la mandature. Il sera ainsi possible d'assurer un suivi pertinent des actions de l'Etat sur le territoire. Cela implique la nomination des seuls préfets de région au début de la nouvelle mandature et pour la durée de celle-ci. Ils auront pour tâche d'assurer la coordination de la politique de l'Etat sur le territoire et devront, dès leur prise de fonction, mettre en place le contrat de plan Etat-Régions en lien avec les partenaires sociaux et les représentants des citoyens.

Le préfet de région sera entouré de préfets qui suivront des territoires ou des thématiques et de sous-préfets chargés de mission sur des thématiques. De ce fait, les services

se retrouvent organisés autour du préfet en tant que représentant du Premier Ministre et non autour d'un service déconcentré d'un Ministère... Une petite révolution, en somme. Il n'y aurait plus qu'un seul service de l'Etat sur le territoire, placé sous la responsabilité du Préfet de Région et organisé sur les territoires pertinents avec un représentant du Préfet (membre du corps Préfectoral) pour coordonner, sur ce territoire, l'action de l'Etat.

3.3. DES TERRITOIRES PERTINENTS ORGANISATEURS DE L'ÉTAT

Le territoire essentiel se situe au niveau régional car il se doit d'être en adéquation avec les compétences des Régions. En revanche, la région est un lieu institutionnel trop éloigné des préoccupations des citoyens. Il importe donc de poser, au préalable, la question de savoir quel est, de ce point de vue, le lieu le plus pertinent : serait-ce le département qu'il faut alors conserver ou ne faudrait-il pas plutôt favoriser les bassins de vie et les métropoles ? En effet, l'organisation la plus favorable à la participation citoyenne que nous appelons de nos vœux nous amène à privilégier d'une part, les bassins de vie dans le cadre d'une intercommunalité active et élue, et d'autre part, les métropoles.

Cela ne doit pas empêcher le maintien de lieux (régions, coordination d'intercommunalités...) à des niveaux qui permettent la mise en œuvre de politiques coordonnées.

C'est de cette articulation qui conjugue le territorial et les thématiques que devrait naître cette nouvelle conception de l'Etat.

En voici un exemple pour illustrer le propos : rien n'empêche de constituer un bassin de vie « Aire urbaine -Montbéliard -Belfort » tout en ayant un suivi du secteur de l'industrie automobile exercé par le niveau régional. Il y aurait ainsi d'une part, un sous-préfet sur le territoire du bassin de vie et, d'autre part, un préfet chargé de mission en charge de l'industrie automobile auprès du préfet de région.

Dans cette configuration, il n'y a plus un préfet par département mais des membres du corps préfectoral présents sur les territoires pertinents et sur des thématiques, par exemple un Préfet, par région ou par métropoles, chargé de la sécurité. Par ailleurs, le directeur des services financiers, indépendant du préfet, et membre du Conseil de Gestion de l'Etat au niveau de la région serait maintenu. Enfin, cette configuration fait disparaître toutes les agences régionales (y compris l'Agence Régionale de Santé), voire le Rectorat, pour placer leurs missions sous la responsabilité du préfet de région et du Premier Ministre.

Chaque région pourra ainsi organiser son territoire en fonction de ses réalités propres, de son histoire, et du développement des territoires qui la composent. A noter que cette organisation pourra être différente d'une région à l'autre.

3.4. UNE ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ADAPTÉE

Cette réforme de l'Etat aura nécessairement un impact sur les salariés qui le font fonctionner, c'est à dire les fonctionnaires.

La garantie de l'emploi et le déroulement des carrières sont des éléments d'une bonne gestion des services publics. Mais une question demeure, celle du statut unique du personnel

pour les différentes fonctions publiques. C'est pour nous un préalable que soit engagé un dialogue social sur la négociation d'un accord cadre s'appliquant à l'ensemble des fonctions publiques. Sans cet accord-cadre il ne peut y avoir de réforme de l'Etat ! En outre, cette négociation devrait déboucher sur un système de gestion unique des fonctionnaires d'Etat et en finir avec le système actuel qui prévoit des statuts particuliers pour les personnels de chaque ministère, assortis de rémunérations différentes et offrant des perspectives de carrière atomisées.

Affirmer la priorité donnée à la présence des agents de la fonction publique sur les territoires entrainera nécessairement une inversion de la courbe des effectifs et donc, au final, une diminution des effectifs des administrations centrales. Ce redéploiement des effectifs pourra être encouragé par un système de bonus aux personnels qui oseront partir dans les territoires.

Dans cette configuration, la nouvelle administration territoriale aura le rôle majeur de mettre en œuvre les choix politiques pendant les cinq ans de la mandature. Pour ce faire, elle devra correspondre aux réalités territoriales et aux priorités nationales, mais aussi locales (contrat de plan).

Nous n'avons nul besoin d'un organigramme-type élaboré au niveau national mais bien d'une organisation spécifique proposée par le Préfet de région et regroupée autour de lui. Cette administration doit être composée de fonctionnaires rompus à la mise en œuvre stratégique, à la médiation, au dialogue, au participatif et un peu moins axés sur la gestion. Il s'agit, en somme, d'inverser la tendance actuelle qui privilégie la seule gestion au détriment de l'action et de la coordination.

3.5. CONCLUSION

Cette réflexion se situe dans le cadre du système européen actuel. Nous savons tous que ce système a atteint ses limites. Les pays ont perdu leur souveraineté sur la mise en œuvre de leur budget, en même temps qu'une liberté fiscale et sociale des pays organisait le dumping fiscal et social et permettait toutes les dérives dans le monde des grandes entreprises. La réforme de l'Europe qui finira bien par intervenir, un jour ou l'autre, aura nécessairement des conséquences sur l'organisation de l'Etat, des collectivités publiques et des politiques publiques.

Notre ambition est de retrouver une communauté nationale mise à mal par l'Union Européenne qui a fait du seul marché l'alpha et l'oméga des politiques publiques. Ce faisant, elle a mis à mal la notion de service public transformé en service d'intérêt général, en même temps qu'elle faisait fi des instances démocratiques et électorales, affaiblissant par là-même la citoyenneté.

La réalisation de ce programme implique de commencer par remettre le ministère de l'économie à sa juste place et non plus, comme c'est le cas aujourd'hui, au cœur de l'appareil d'Etat. Affirmer que le ministère central est, dorénavant, celui des affaires sociales et de l'emploi, entrainerait une approche générale de l'Etat complètement différente.

Comment favoriser l'implication de la citoyenneté sur les territoires. L'expression des citoyens doit être encouragée et facilitée. Au-delà de la manifestation de leur opposition à certaines politiques, l'expression des citoyens doit aussi pouvoir apporter des solutions,

construire. C'est pourquoi, la mise en place d'un Conseil des citoyens, tirés au sort, par région et par territoires pertinents nous paraît essentielle. Certes, il convient de conserver un lieu de représentation des forces économiques et sociales mais le conseil citoyen aura un rôle important à remplir dans la vie locale. Il viendra compléter la démocratie représentative.

L'Etat stratège « à la française » prend naissance avec Vauban au XVIIème siècle. Son édification grandeur nature a lieu au lendemain de la seconde guerre mondiale, gravé dans le marbre de la Charte du Conseil National de la Résistance avec la création de la Sécurité Sociale, les nationalisations, ... Sous la Vème République, dans le contexte de modernisation-concentration accélérée du capitalisme français, sur fond d'insertion européenne et de mondialisation, on « faisait » plus l'Etat stratège, qu'on ne le théorisait.

Les libéraux, eux, ont développé une théorie visant à réduire l'importance de l'Etat en introduisant cette définition de l'Etat « modeste ».

Notre conception de l'Etat stratège est toute autre : il doit avoir pour mission de favoriser un développement économique, social, et soucieux de la transition écologique ; il doit développer la solidarité, l'éducation et la formation tout au long de la vie, mais aussi la sécurité et la tranquillité de tous et favoriser le développement territorial ; enfin, il émet des normes pour favoriser le bien vivre ensemble et, plus fondamentalement, il accompagne le changement et favorise la mise en mouvement de la société. Bref, il est le garant d'une société unie où les citoyens peuvent vivre ensemble en respectant la liberté de chacun.

4. QUE FAIRE AVEC L'ÉTAT STRATÈGE : POUR UN NOUVEAU CONTENU

Jean-Claude BOUAL

Sous la pression de l'idéologie néolibérale est née la notion d'Etat stratège, détachée de ses autres fonctions, notamment celle d'opérateur et celle, d'Etat social. Or de tout temps l'Etat remplit des fonctions de stratégie. Avec l'acte unique et les politiques néolibérales et conservatrices qui s'en suivirent, l'Etat national a peu à peu abandonné ses pouvoirs stratégiques au profit des multinationales. C'est à ce moment que l'on a commencé à parler d'Etat stratège comme pour camoufler ces renoncements. Le concept d'Etat stratège est en fait un concept restrictif, une manière de légitimer qu'il n'intervient plus dans l'opérationnel. Les lignes ci-dessous montrent comment s'est opéré ce glissement.

La notion d'État stratège est née au tournant des années 1990, quand sous la triple conjoncture de l'idéologie ultralibérale, des évolutions technologiques qui dans certains secteurs comme les télécommunications remettaient en cause le monopole naturel, de la libéralisation des entreprises publiques de réseaux chargées de missions de service public sous l'impulsion de l'Union européenne, l'État (la puissance publique) a perdu ses capacités d'opérateur de services publics et que s'est posée la question de ses missions au-delà des activités régaliennes.

Sa légitimité à agir dans le domaine économique lui était contestée par l'idéologie ultralibérale, l'école de Chicago développant l'idée que « l'État n'est pas la solution mais le problème ». Il s'agissait de combler un vide et de lui donner une nouvelle justification, une nouvelle légitimité acceptable dans ce cadre idéologique.

4.1. LA NOTION DU SERVICE PUBLIC AU CŒUR DE L'ÉTAT

La notion de service public constitue en France un élément essentiel du compromis social. La conception française du service public renvoie à la doctrine juridique du Conseil d'État qui le voit comme le fondement de « l'interdépendance sociale » selon l'expression de Léon Duguit. Il s'y justifie comme un service rendu par la puissance publique dans le cadre de missions d'intérêt général, porteuses de solidarités géographiques et intergénérationnelles. Il renvoie donc à la notion d'intérêt général. L'État, ou la collectivité publique chargée de fournir ce service public, est au centre du système de représentation, le service public étant la mise en forme juridique des prérogatives de la puissance publique.

L'attachement des Français à leurs services publics a pour origine notamment le compromis social qui s'instaure au lendemain de la seconde guerre mondiale. Sous l'impulsion des autorités publiques, en particulier des gouvernements (l'État national), les services publics jouent un rôle essentiel dans la relance de l'économie nationale, la réduction des inégalités, l'aménagement du territoire, la cohésion sociale, culturelle et territoriale, ainsi que dans la création d'emplois. Le service public se trouve au cœur de la démocratie nationale qui repose alors autant sur cette cohésion ancrée sur la protection sociale, l'égalité devant le service public vecteur de solidarité et de progrès social que sur le suffrage universel et le jeu démocratique des institutions. L'attachement majoritaire au service public se retrouve parmi les personnels de ces services, les usagers utilisateurs et les agents de la fonction publique, y compris la haute administration de l'État.

Cet agencement a été complètement bouleversé par la libéralisation impulsée par les instances communautaires à partir de l'Acte Unique (1987) et les privatisations qui suivirent sous les gouvernements successifs à partir de cette époque. L'État protecteur disparaissait petit à petit, il fallait bien lui trouver un substitut même s'il ne correspondait à aucune réalité concrète.

4.2. LA CONCEPTION EUROPÉENNE DU SERVICE D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Dès 1969, le Conseil des Communautés européennes adoptait un Règlement⁷ (CEE n° 1191/69) « relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable », dans lequel elle définissait les obligations (ou missions) de service public comme : « des obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions ». Il s'agit d'une définition ayant trait au marché, donc restrictive, et pas la définition d'un service pour tous, universel, assurant une mission globale de cohésion sociale et économique et encore moins de garantie des droits fondamentaux. Cette définition constituera par la suite pour la Commission européenne et les instances communautaires la définition générique de toute obligation de service public quel que soit le secteur considéré, services de réseau (énergie, poste, télécom...) mais aussi service locaux ou services sociaux. Elle induisait nécessairement la notion de compensation pour ces obligations spécifiques et de surcompensation pour ne pas créer de distorsion de concurrence, notions introduites ensuite par la Cour de justice de l'UE.

La conception européenne (de l'Union européenne) qui se dégage des directives et règlements et de la jurisprudence de la Cour européenne de justice est très différente de la conception française née au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le marché et la concurrence y jouent un rôle déterminant, mais elle se rapproche de la conception de délégation de service public existant en France depuis la seconde moitié du 19^{ème} siècle. Elle tend à s'imposer à tous les États membres et entre de plus en plus en application. Elle repose sur : *i*) l'universalité du service et sa qualité définie par la puissance publique responsable de la fourniture de ce service ; *ii*) une définition claire, par des actes réglementaires ou législatifs ou contractuels, des missions ou obligations de service public ; *iii*) un rôle plus clair de la puissance publique au regard du marché ; *iv*) la puissance publique peut fournir elle-même le service ou le déléguer à des tiers ; *v*) respect des règles du marché en cas de délégation et en tout état de cause non distorsion de concurrence ; *vi*) indifférence de la propriété du capital de l'entreprise ou de l'entité qui fournit le service, mais en cas de capital mixte c'est la logique du marché qui l'emporte ; *vii*) régulation indépendante par des agences de régulation indépendantes des autorités publiques et des entreprises prestataires ; *viii*) transparence des comptes pour éviter de fausser les règles du marché par l'utilisation des deniers publics pour des activités commerciales sans obligations de service public, et pas de surcompensation pour ne pas fausser le marché ; *ix*) durée limitée des contrats de service public quelle que soit leur forme (régie ou délégation) ; *x*) évaluation théoriquement.

La stratégie de l'autorité publique dans ce cas est bien limitée, elle se limite au choix politique de la fourniture en interne (régie ou quasi-régie) ou délégation. Même la coopération

⁷ Le Règlement est une « loi » européenne qui s'applique directement sur tout le territoire de l'UE, sans transposition, contrairement à la Directive qui est « une loi cadre » qui demande transposition en droit national. Ces deux textes ont une force juridique supérieure à la Décision.

entre services des collectivités est définie par le niveau européen, des arrêts de la Cour de justice, repris dans les directives marchés publics et concessions.

4.3. AUJOURD'HUI

Le budget de l'État est soumis au contrôle communautaire dans le cadre du « semestre européen », avec une procédure très encadrée par une série de textes législatifs (two pack et six pack), et pour la zone euro le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Voir les pays sous Troïka : Grèce, Portugal, Chypre, Irlande... La France n'est pas encore tout à fait « troïkée », mais sont comminatoires les « recommandations » de la Commission pour revenir dans 2 ans à un déficit inférieur à 3% du PIB. Certes les États se sont mis eux-mêmes volontairement dans cette situation de contrôle réciproque piloté par la Commission européenne, sous politique ultralibérale, mais leur marge stratégique est bien faible dans ces conditions.

Dans le secteur financier, le fait que la plupart des missions aient été ces 30 dernières années en France progressivement confiées au secteur privé amenuise les capacités de l'intervention publique en matière économique. Quand il s'agit d'encourager l'accès au crédit des entreprises ou d'aider à la conduite d'une politique industrielle, le rôle des opérateurs publics devient déterminant ; or, réduit à la Caisse des dépôts, la Banque postale et la Banque publique d'investissement, l'appareil public est insuffisant. Et ce n'est pas le plan Juncker d'investissement de 315 milliards d'euros au niveau européen qui va rétablir les capacités publiques. Certes la loi oblige les banques privées et les autorités chargées de leur contrôle d'assurer certaines missions d'intérêt général telles que le droit au compte ou la lutte contre l'exclusion bancaire, mais force est de constater que même ce peu de mission de service public est de fait assuré par les banques publiques, la Banque postale essentiellement.

La maîtrise d'ouvrage publique a pratiquement disparu. Le peu qui subsiste est segmenté dans des agences, ou des établissements publics qui ne communiquent et ne travaillent pas entre eux. L'absence de pratique concrète entraîne une perte de savoir et de savoir-faire, et l'asymétrie d'information empêche tout contrôle sérieux des opérateurs privés.

Depuis 35 ans au moins, les lois de réorganisation de l'État ont certes décentralisé, réparti les compétences entre niveaux territoriaux et institutionnels, mais leur élaboration et leur application n'ont jamais été conçues à partir de préoccupations de service public. De nombreuses réorganisations des services de l'État ont eu lieu, non achevées ; les nouvelles lois sur le redécoupage régional, les métropoles, les compétences entre niveaux institutionnels entraîneront à nouveau des réorganisations importantes, continuant à déstabiliser les administrations sans que la stratégie d'un « État stratège » apparaisse avec une clarté lumineuse.

Les normes sont de plus en plus externalisées vers le privé, les multinationales pour les normes industrielles et les grandes banques, les fonds spéculatifs pour les normes financières et comptables (Bale I, II et III pour les normes prudentielles par exemple). Le lobbying des grands groupes industriels et financiers est souvent bien plus efficace que l'intérêt général pour imposer une réglementation. Les États et les collectivités locales aujourd'hui sont notés, à leur demande et à leurs frais, par les agences de notation ; ils acceptent ainsi d'être soumis aux mêmes règles « du marché » que n'importe quelle entreprise privée, et abandonnent de fait leurs prérogatives d'intervention dans l'économie. La concurrence fiscale entre États au niveau mondial favorise, quoi qu'en dise la propagande, l'évasion fiscale et les paradis

fiscaux ; aucun État, pas plus que le « G20 », n'a sérieusement envisagé jusqu'à présent de remédier à cette situation.

Au contraire chaque État est le paradis fiscal d'un autre, chacun ayant ses niches qu'il protège jalousement (la City, premier paradis fiscal du monde).

La question des normes au plan international sous la coupe des multinationales est d'ailleurs la question principale des négociations du traité de libre-échange (TAFTA ou TTIP) entre L'UE et les États-Unis.

Dans l'Union européenne, indépendamment de la surveillance budgétaire et des déficits publics, l'essentiel de la réglementation et de la législation est d'origine communautaire, c'est le cas pour le marché, la concurrence, l'environnement, les transports etc. Les programmes stratégiques de long terme, Septième Programme d'action pour l'environnement, le paquet Climat-Énergie pour 2013, la stratégie Europe 2020, le programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 (quoi qu'on en pense) sont tous élaborés au niveau européen. Quelle est la stratégie de l'État français (des gouvernements successifs et des Autorités françaises) dans la construction européenne aujourd'hui ?

4.4. L'ÉTAT ET L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Dans ces conditions, l'État national n'est plus et ne peut plus être le seul garant de l'intérêt général. Celui-ci se décline à plusieurs niveaux, local, régional, national, européen, voire mondial comme pour le climat. Mais il y a un seul intérêt général, sous peine de sa propre négation. Il n'y a pas plusieurs intérêts généraux.

Dans la chaîne de l'intérêt général, il y a un continuum, au moins du niveau européen au niveau local, chaque niveau ayant ses propres institutions pour mettre en œuvre l'intérêt général. Souvent ce sont directement les collectivités locales qui mettent en œuvre la réglementation européenne. Le niveau national participe à son élaboration et a en charge la transposition lorsqu'il s'agit d'une directive. Parfois il est également responsable de la mise en œuvre. C'est toujours lui qui est sollicité et qui répond devant les institutions européennes (Commission et Cour de justice) de l'application de la réglementation et de la législation à l'élaboration de laquelle il a participé.

4.5. LES TROUPES

Aujourd'hui les personnels des fonctions publiques chargés de mettre en œuvre les décisions prises par les appareils étatiques dépendent d'autorités différentes qui formellement ont leur autonomie de gestion. Fonction publique européenne pour l'Union européenne, fonction publique d'État pour le niveau national, fonction publique territoriale pour les collectivités locales, chacune ayant ses propres statuts et modes de gestion. Cette gestion dispersée retrouve cependant son unité dans les techniques de management : le « public management » consiste à gérer les fonctions publiques comme des entreprises privés avec des objectifs uniquement quantitatifs et le stress, la diminution des effectifs sans rapport avec les missions. Si nous ajoutons à cette situation les phénomènes bureaucratiques inhérents à toute organisation, et la spécificité de la technocratie qui induit une forme de capture du politique par les technocrates et les technostructures, personne ne voit qui est stratège (si jamais il y en a un) dans ce contexte.

4.6. POUR RÉSUMER

Dans un glissement continu depuis plusieurs décennies, l'Etat national a progressivement perdu le rôle pivot qui était le sien pour définir les stratégies et les politiques publiques. Il est devenu aujourd'hui un acteur parmi les autres même s'il conserve des prérogatives importantes comme celles de la violence légitime.

Les autres acteurs, les grandes entreprises multinationales, le complexe financier, soit chacun pour son compte, soit regroupées en lobbies ; les pouvoirs locaux tentés de reconstituer un pouvoir central dans leurs fiefs respectifs ; l'Union européenne de plus en plus présente dotées de puissants moyens législatifs notamment dans le domaine économique , mais de faibles moyens financiers, jouent un rôle important en expansion.

Les pouvoirs de l'Etat « central » ne sont donc plus ceux de jadis. Nous avons pourtant besoin de cet Etat, c'est encore à ce niveau que les grandes solidarités intergénérationnelles et territoriales (protection sociale et sécurité sociale, retraites, services publics...) s'effectuent. Pour réinventer son rôle il nous faut quitter le paradigme d'une autorité centrale de type monarchique. Désormais acteur parmi d'autres, l'Etat n'est toutefois pas un acteur comme les autres. Il est l'image de notre société commune et il est le garant des solidarités internes du pays.

5. S'APPUYER SUR LES TERRITOIRES : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT

Jean-Luc GIBOU

Des changements majeurs ont affecté l'action publique au cours des dernières décennies. Ils concernent les modes d'action traditionnels de l'Etat qui ont profondément évolué.

Dans ses trois grands domaines d'action, l'« Etat régalien » reste axé sur la sécurité, la défense, la justice, les affaires étrangères ; l'« Etat providence » reste celui de la protection sociale, de l'accès à la santé et aux soins ; enfin, l'« Etat éducateur » reste le premier budget et le premier employeur de la Fonction Publique d'Etat.

Mais, s'agissant plus particulièrement de son action dans la sphère économique, l'Etat intervient par plusieurs canaux, notamment par le biais des finances publiques, y compris par la fiscalité, mais aussi par son action auprès des différentes entreprises publiques. Cependant, aujourd'hui, les missions de « feu » le Commissariat Général au Plan et celles des outils nécessaires à une politique industrielle ne sont plus assurées, privant ainsi la conduite de la politique économique d'une vision d'ensemble.

Il faut bien admettre que le rôle économique de l'Etat a changé de nature après qu'il eut opéré les privatisations de sociétés publiques, l'ouverture des marchés, et laissé un rôle majeur à la finance.⁸

Dans le domaine des transports, le pôle Etat/SNCF continue de fonctionner et ce n'est pas la "libéralisation libérale", qui a mis fin aux contrats régions/opérateurs/Etat. De même, l'Etat ferme les yeux aujourd'hui sur la financiarisation des activités qui permet à des « groupes pseudo-privés » tels que Vinci d'accumuler des profits privés à partir de financements publics.

En France, le rôle de l'Etat est fondamental car il est conçu intrinsèquement sur une logique centralisatrice. Il ne peut donc poursuivre un processus quasi-linéaire de décentralisation / déconcentration sans lui assigner de limites et sans l'insérer dans un schéma alternatif.

Un véritable saut qualitatif, pour ne pas dire « bond en avant » est nécessaire pour organiser son rapport aux territoires.

5.1. LA PLACE DE L'ÉTAT DANS ET PAR L'ORGANISATION TERRITORIALE EST UNE DONNÉE CENTRALE

Tout d'abord, il convient de rappeler l'existence d'une spécificité française qui fait que l'Etat est la matrice de la Nation. L'histoire de notre pays en est l'expression, jusque et y compris dans la création des départements, puis celle des préfets. Il en résulte la coexistence d'un « Etat central » avec ses administrations centrales (les ministères), plus ou moins

⁸ Des travaux ont été réalisés par LASAIRE, et notamment le cahier n° 19 « L'avenir des services publics : une vision prospective de syndicalistes » (1999)

nombreuses, et d'un « Etat territorial » avec ses préfetures, les services dits déconcentrés, qui irriguent les territoires.

Dans le même temps, les territoires ont fait l'objet, en tant que tels, sous la houlette de l'Etat central, de politiques publiques calées sur des découpages divers et variés. Les réformes inscrivent les différents acteurs dans de nouvelles configurations, à la fois spatiales et politiques : nouvelles régions, nouvelles compétences... anciennes et nouvelles élites.

La recherche de la « bonne échelle territoriale » et/ ou du « territoire pertinent » reste d'actualité. Le concept de « territoire pertinent » peut se voir attribuer plusieurs significations et avoir plusieurs finalités, selon les contextes et selon la bouche qui le prononce ou sous la plume d'acteurs et d'institutions différentes. La notion d' « échelle » renvoie au découpage administratif de notre pays, qui n'apparaît plus satisfaisant.

La question de l'espace est centrale pour comprendre les mutations territoriales. Leur enchevêtrement s'inscrit dans des échelles où l'organisation publique et le système productif peuvent et doivent s'articuler pour trouver leur efficacité collective.

5.2. LA PRÉSENCE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE SUR LE TERRITOIRE RÉGIONAL⁹ DOIT ÊTRE GARANTIE ET RÉAFFIRMÉE

Pour ce faire un certain nombre de propositions sont énumérées ci-dessous :

- L'autonomie financière de la région doit être assurée selon des modalités, des sources, et des types de fiscalité à créer.
- La réforme territoriale, notamment la réduction du nombre de régions, va bouleverser l'organisation de l'État. Le préfet de région est appelé à devenir le pivot des politiques publiques de l'État en tant que garant des pouvoirs régaliens et pour assurer le lien entre les grandes stratégies nationales et les territoires. Dans ce contexte, il importe que dans toutes les parties du territoire la population puisse avoir accès aux services publics.

Pour les services de l'État, les réorganisations vont se poursuivre : transferts de compétences vers les différentes collectivités, ajustements des différents périmètres géographiques et administratifs entre l'État et les régions, mais aussi au niveau des départements avec les conseils généraux.

La nouvelle répartition des compétences aura des conséquences sur les personnels et l'emploi public local. Les modalités de gestion de l'emploi public qui vont se mettre en place, à différents niveaux, devront être à la fois « quantitatives », notamment au niveau des effectifs, par des transferts et des réaffectations, mais aussi « qualitatives » afin de répondre aux questions suivantes : quel type de services de l'État faut-il à chaque niveau territorial ? De quels types de fonctionnaires a-t-on besoin ? Avec quelles compétences ?

⁹ cf. Jacques NODIN et Paulette POMMIER in « La réforme territoriale : enjeux et défis pour les acteurs sociaux » Cahiers Lasaire n° 51

C'est sur ces points que la discussion avec les organisations syndicales pourrait porter : l'emploi public (quantitativement et qualitativement) dans une nouvelle organisation publique appuyée sur les territoires.

5.3. L'AVENIR D'UN NOUVEAU POUVOIR TERRITORIAL RESTE À ÉCRIRE, AVEC LES ACTEURS COLLECTIFS ET LES CITOYENS

En fonction des différents types de rapports de forces, internes ou externes qui se jouent, la réforme de l'Etat peut déboucher sur différents scénarii, dans lesquels l'Europe a un rôle important qu'il ne faut pas négliger, et que Jean-Claude Boual¹⁰ précise à juste titre. En revanche, la conception de « l'Etat stratège » avancée par Jacques Nodin¹¹ ne s'appuie pas sur la kyrielle d'instruments et d'indicateurs du New Public Management, elle tente plutôt de répondre à une crise politique, celle de la citoyenneté.

Au terme de ce Cahier, deux questions restent néanmoins posées. La première a trait à la capacité des acteurs sur le territoire, conçu comme un espace d'action, à conjuguer leurs forces et passer du défensif à l'offensif, en surmontant les illusions technocratiques sans enracinement dans le réel, et en élargissant la perspective. La deuxième concerne les différentes formes de « fractures territoriales » à dominante économique et sociale que les diverses politiques de cohésion sociale et/ou territoriale n'ont pas endiguées, voire colmatées.

Nicos Poulantzas, rappelons-le, avait déjà souligné, il y a plusieurs décennies,¹² que « l'Etat capitaliste, dans ses traits principaux est doté d'une autonomie relative ». Cette hypothèse étant admise, il n'en reste pas moins que, dans le contexte français, l'Etat demeure le meilleur appui à partir duquel poursuivre une évolution démocratique, laquelle est, en effet, loin d'être achevée. La double mutation de nos sociétés, liée à la fois à la dimension de la mondialisation et à l'affirmation de la proximité sociale et spatiale, implique de construire de nouvelles formes d'organisation de l'Etat, avec de nouvelles finalités.

¹⁰ Jean-Claude BOUAL, Que faire avec l'Etat stratège : pour un nouveau contenu

¹¹ Jacques NODIN, Réforme de l'Etat et Etat stratège: une volonté de favoriser le bien-vivre ensemble

¹² Nicos POULANTZAS « Pouvoir politique et classes sociales » Tome II Petite collection Maspéro (1971)

LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPÉ À LA RÉALISATION DU CAHIER N° 53

*Robert MOUNIER-VEHIER¹, Jean-Luc GIBOU², Jacques NODIN³,
Jean-Claude BOUAL⁴*

- ¹ Ancien Conseiller social auprès de l'Ambassade de France à Rome
Ancien Secrétaire général de l'Union Régionale CFDT de Rhône-Alpes
Trésorier de Lasaire
- ² Économiste
Ancien responsable de l'Union Régionale CFDT d'Aquitaine
Administrateur de Lasaire
- ³ Préfet honoraire
Ancien Secrétaire général de la Fédération Interco CFDT
- ⁴ Ancien Secrétaire Général de la Fédération Equipement CGT
Responsable du Comité européen de liaison sur les Services d'Intérêt Général (CELSIG)
Administrateur de Lasaire

**Ce cahier est issu des travaux du groupe de travail « Territoires »
auquel ont participé :**

*Hugues BERTRAND
Jean-Claude BOUAL
Joël DECAILLON
Jacques DELALLEE
Pierre-Marie DUGAS
Jean-Luc GIBOU
Anne-Marie GROZELIER
Pierre HERITIER
Robert MOUNIER-VEHIER
Jacques NODIN
Paulette POMMIER*

CAHIERS LASAIRE DÉJÀ PARUS

1	CONCURRENCE DES PAYS À BAS SALAIRES ET EMPLOIS	J. MAURICE,
2	SERVICES DE PROXIMITÉ ET NOUVELLE CROISSANCE	G. CETTE, P. HERITIER, V. SINGER
3	LES NÉGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : UNE CHANCE À SAISIR POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	J. MAURICE, D. TADDEI
4	QUELS EMPLOIS POUR LES JEUNES NON QUALIFIÉS	A-M GROZELIER
5	SALAIRES ET EMPLOIS	D. TADDEI
6	INSTRUMENTATION DE GESTION ET EMPLOI : LES RÉDUCTIONS D'EMPLOIS DANS LES ENTREPRISES : PERFORMANCE ÉCONOMIQUE OU DÉTERMINISME GESTIONNAIRE ?	H. BERTRAND
7	L'EMPLOI DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'EUROPE	D. TADDEI, B. TRENTIN
8	LA MONNAIE UNIQUE	A. GAURON, D. PLIHON
9	LES ENTREPRISES SONT-ELLES RICHES OU PAUVRES ?	M. FRIED, D. PLIHON, M. SABORD
10	INÉGALITÉS DES REVENUS	P. MICHEL
11	LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE	J. FREYSSINET
12	RÉDUIRE LA DURÉE DU TRAVAIL POUR FAIRE RECULER LE CHÔMAGE : DE LA MACRO À LA MICRO-ÉCONOMIE, TENIR LES DEUX BOUTS DE LA CHAÎNE	H. BERTRAND, J. MAURICE
13	LES ENJEUX DE LA NÉGOCIATION D'ENTREPRISES SUR LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL	D. TADDEI
14	QUELLES MARGES DE MANŒUVRES POUR LES ENTREPRISES SELON LEUR TAILLE ?	M. SABORD
15	DÉVELOPPER LES SERVICES DE PROXIMITÉ OU L'ÉMERGENCE D'UN SECTEUR DE LA QUALITÉ DE LA VIE	P. HÉRITIER
16	LA DIMENSION DU DÉBAT : RETRAITE PAR RÉPARTITION - RETRAITE PAR CAPITALISATION	M. FRIED
17	NÉGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : ACCROÎTRE L'EMPLOI OU LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ? UNE EXPLORATION DES ASPECTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS	J. MAURICE, M. BÉCHET
18	LE MODÈLE DE CROISSANCE NORD-AMÉRICAIN ET LA MONTÉE DES INÉGALITÉS SOCIALES	B. BLUESTONE
19	L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS. UNE VISION PROSPECTIVE DE SYNDICALISTES	M. BÉCHET
20	QUELLE RÉFORME POUR LES RETRAITES ?	M. FRIED
21	L'ÉPARGNE SALARIALE : CONTRIBUTION AU DÉBAT SUR LE PROJET DE LOI	J. MAURICE
22	LES CHANGEMENTS DANS L'EMPLOI ET DANS LES RELATIONS DU TRAVAIL	DÉBATS DU COLLOQUE
23	VALEUR ACTIONNAIRE ET NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES	M. FRIED, J.P. MOUSSY, D. PLIHON
24	LES INÉGALITÉS DE SANTÉ : UNE RÉALITÉ MÉCONNUE ET UN DÉFI POUR FONDRE ENFIN UNE POLITIQUE DE SANTÉ EN FRANCE ?	J.-M. RODRIGUES, B. GARROS
25	RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES ET LEURS CONSÉQUENCES SOCIALES	M. FRIED, J. PEYREVELADE, J.P. AUBERT, D. BACHET
26	EUROPE -EMPLOI-ÉLARGISSEMENT APPROFONDISSEMENT	7 ^E RENCONTRE BIENNALE EUROPE-TRAVAIL-EMPLOI
27	RETRAITE: LA RÉFORME FILLON, UNE RÉFORME QUI NE GARANTIT PAS L'AVENIR	M. FRIED
28	SANTÉ ET ASSURANCE MALADIE: QUELLE RÉFORME POUR UNE SOLIDARITÉ DURABLE?	LASAIRE ECO AVEC LE CONCOURS D'ANDRE GAURON
29	POUR SORTIR DU CHÔMAGE DE MASSE, JALONS POUR UNE STRATÉGIE	J. MAURICE ET J.L. DAYAN
30	LA RÉFORME DES NORMES COMPTABLES Un débat trop discret	M. FRIED
31	EUROPE, TRAVAIL, EMPLOI. L'EUROPE ÉLARGIE ET LA MONDIALISATION	M. AGLIETTA, M. DEHOVE, J. FREYSSINET, P. HÉRITIER, JOËL MAURICE
32	LE RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES	S. IDIR, P. POMMIER, M. FRIED, A. THOLONIAT, K. BOUABDALLAH, J.-L. GIBOU, P. HÉRITIER
33	EUROPE ET MONDIALISATION : QUEL DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET QUELS EMPLOIS ?	ACTES DU SÉMINAIRE DE ST ETIENNE DU 20-10-2006

34	SÉGRÉGATION URBAINE, CRISE DES BANLIEUES	<i>J. MAURICE</i>
35	DE LA CRISE DES SUBPRIMES A LA CRISE FINANCIERE	<i>M. FRIED</i>
36	LUTTER CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE ?	<i>J. MAURICE</i>
37	REGARDS SUR LA CRISE	<i>M. FRIED, J. FREYSSINET, A. GAURON, J. MAURICE, J. P. MOUSSY</i>
38	LES GRANDES AGENCES DE NOTATION INTERNATIONALES : LEUR RÔLE ANNONCÉ DANS LA CRISE, VERS QUELLE RÉGULATION ?	<i>M. BARDOS</i>
39	SALAIRES ET CRISES	<i>J. MAURICE</i>
40	LES JEUNES ET L'EMPLOI	<i>G. MIGNOT</i>
41	DETTE PUBLIQUE ET CRISE	<i>J. MAURICE</i>
42	SUSCITER UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA FRANCE	<i>H. BERTRAND, P. HÉRITIER, M. BARDOS, R. BOYER, P.M. DUGAS, A. GAURON, J.L. GIBOU</i>
43	UN INTENSE RENOUVEAU DE LA NEGOCIATION INTERPROFESSIONNELLE EN FRANCE	<i>J. FREYSSINET</i>
44	L'AGENDA SOCIAL 2011 : UN BILAN PROVISOIRE	<i>J. FREYSSINET</i>
45	OMBRES ET PÉRILS DU TRAITÉ MERKEL-SARKOZY QUELQUES SIMULATIONS ÉLÉMENTAIRES	<i>J. MAURICE</i>
46	CRISE ÉCONOMIQUE ET RELATIONS SOCIALES ENJEUX IMMÉDIATS ET PERSPECTIVES À LONG TERME	<i>J. FREYSSINET, J. MAURICE, A. GAURON</i>
47	RÉINDUSTRIALISER NOTRE PAYS : QUELLE METHODE ?	<i>COORDONNÉ PAR H. BERTRAND</i>
48	GESTION DE LA CRISE DE LA ZONE EURO : DÉCISIONS ET INTERROGATIONS	<i>M. FRIED</i>
49	FORMATION CONTINUE : METTRE LES VRAIES QUESTIONS SUR TABLE ?	<i>Y. BAROU, H. BERTRAND, J. FREYSSINET, LA A. GAURON, AM. GROZELIER, JF. LHOPITAL</i>
50	4ÈME PAQUET FERROVIAIRE – L'AVENIR DU CHEMIN DE FER ? SE LIBÉRER DES IDÉOLOGIES MORTIFÈRES	<i>COORDONNÉ PAR J. LE COQ</i>
51	LA RÉFORME TERRITORIALE : ENJEUX ET DÉFIS POUR LES ACTEURS SOCIAUX	<i>COORDONNÉ PAR J.L. GIBOU</i>
52	CAHIER PÉRIURBAIN	<i>COORDONNÉ PAR J. LE COQ</i>