Extrait du Rencontres Sociales

http://rencontres-sociales.org/spip/spip.php?article3299

Réflexion sur l'Etat par un de ses "grands commis"

- Interviews et textes de références -

Date de mise en ligne : lundi 12 dÃ©cembre 2011

Description :

Jacques Fournier nous livre sa conception du rôle de l'Etat dans un commentaire du livre de Philippe Aghion et Alexandra Roulet, « Repenser l'Etat » (Editions du Seuil, collection La République des Idées)

Rencontres Sociales

Jacques Fournier nous livre sa conception du rôle de l'Etat dans un commentaire du livre de Philippe Aghion et Alexandra Roulet, « Repenser l'Etat » (Editions du Seuil, collection La République des Idées)

« Ce livre devra rester au chevet du candidat socialiste à la présidentielle. Son sous-titre - « Pour une social-démocratie de l'innovation » - est explicite. De surcroît, et il faut en féliciter les auteurs, il n'est pas trompeur. Voici un économiste de renom (je pense à Philippe Aghion mais sa co-auteure, Alexandra Roulet, dont la notoriété est moindre, doit évidemment lui être associée, pour les compliments comme pour les critiques), qui, sans présupposé idéologique, en utilisant les méthodes de sa discipline, conforte, sur la base d'analyses circonstanciées, la position de principe de la gauche sur le rôle de l'Etat et lui offre, dans le même temps, un nouveau schéma pour ordonner ses interventions.
« Ni plus ni moins d'Etat, mais l'Etat « autrement » : c'est l'ambition des auteurs que de dessiner les grands traits de cette nouvelle figure. Ils le font dans un langage clair, avec le sens de la synthèse et le souci d'asseoir chacune de leurs préconisations sur des données concrètes. Leur méthode, comme ils l'expliquent au début de leur ouvrage, dans un franglais dont heureusement ils n'abuseront pas ensuite, est fondée sur le « benchmarking », la comparaison des situations des différents pays visant à déceler la meilleure performance sur chacun des sujets traités. Le livre est ainsi parsemé de tableaux comparatifs qui utilisent des données originales et opèrent des rapprochements inédits, souvent révélateurs mais parfois un peu rapides. Je ne suis pas sûr, par exemple que « l'indice de démocratie » (page 96) qui ne donnerait à la France que la note de 9 sur 10, contre 10 sur 10 pour la majorité des autres pays de l'OCDE, ait une réelle valeur scientifique. Je ne suis pas convaincu que le nombre de brevets déposés par habitant soit suffisant pour justifier le niveau des prélèvements obligatoires (page 79) même si je suis très heureux de voir les auteurs contribuer à démystifier ce sujet. Quant au calcul du « degré de contracyclicalité des politiques budgétaires » (page 61) il me paraît quelque peu surprenant, mais je ne peux qu'en laisser la responsabilité aux auteurs.

« Les études montrent » : cette expression revient souvent dans l'ouvrage. Ce peut être frustrant pour qui place le doute au centre de sa démarche. On aimerait parfois plus de discussion sur tel ou tel sujet. Mais les sources sont toujours citées et il est manifeste que la synthèse qui nous est aujourd'hui proposée est l'aboutissement d'une réflexion solide et englobante. L'Etat « repensé » par Aghion et Roulet est-il aussi nouveau que leur présentation le suggère ? Sans doute non. Mais il est vrai que, sur chacun des quatre grands volets qu'ils abordent, leurs conclusions et les pistes qu'ils ouvrent sont très intéressantes.

« Investir dans les idées ». Le chapitre 1er réunit sous ce titre un ensemble d'actions publiques que l'on n'a pas coutume de voir traitées ensemble : politiques de l'éducation et de la santé, immigration, politique du crédit, politique industrielle. Je ne peux évidemment que me réjouir de voir l'action publique en matière d'éducation et de santé publique considérée ici pour ce qu'elle est fondamentalement, c'est à dire non pas une source de dépenses qui pèsent sur l'économie mais un investissement productif auquel il est nécessaire que la nation consacre un effort important. On trouve la même conclusion dans le livre récent d'un autre économiste, Philippe Askenazy, (Les décennies aveugles, Emploi et croissance, 1970-2010, Seuil 2011) qui insiste sur le fait que, dans ces deux domaines, notre pays dispose d'une carte d'excellence qu'il doit pouvoir jouer au plan des échanges internationaux. Quand donc les doctes commentateurs des questions économiques dans nos journaux et nos medias audiovisuels, qui n'ont en tête que la réduction des dépenses publiques, se décideront-ils à prendre conscience de cette évidence ? Sur le contenu des politiques à mener dans ces deux domaines les pistes ouvertes par Aghion à partir de son « benchmarking » sont souvent pertinentes. Insistance non seulement sur l'enseignement supérieur mais aussi sur l'école de base et la petite enfance, accent sur la formation des maitres et les questions pédagogiques, plus grande autonomie de gestion des établissements en ce qui concerne l'éducation. Pour la santé, liaison établie entre l'importance du financement public et l'efficacité globale du système, nécessité pour la France d'une ouverture plus

Copyright © Rencontres Sociales

grande des études médicales et du recrutement de personnel infirmier, accent mis sur l'hôpital et le dispensaire par rapport à la médecine de ville. Sur l'immigration l'objectif affiché fera dresser sur leur tête les cheveux des partisans du Front national ou de certains éditorialistes du Figaro. L'ouvrage nous explique que, malgré la relative bonne santé de la démographie française, il faudra pour stabiliser à terme le rapport entre les plus de 65 ans et les 20 à 64 ans, faire passer de 100.000 à 200.000 le flux net d'immigration dans notre pays. Les auteurs sont conscients des problèmes que pose déjà et posera plus encore à l'avenir l'intégration de ces immigrés. Ils font sur ce sujet des observations et des propositions intéressantes.
On aimerait qu'elles puissent alimenter un débat public qui, même à gauche, reste encore trop souvent paralysé sur ce sujet. Aghion et Roulet proposent enfin de « réinventer » la politique industrielle, laquelle peut, selon eux, parfaitement se concilier avec le jeu de la concurrence. Ils préfèrent des interventions ciblées sur certains secteurs correspondant aux potentialités nationales à un soutien global de l'économie. Ils suggèrent certains critères possibles pour le choix de ces secteurs (notamment le degré de compétitivité et le niveau de qualification des travailleurs), mais, et c'est un peu dommage, ils n'approfondissent pas davantage leur réflexion sur ce point. Cette orientation n'en est pas moins intéressante. Elle pourrait, de mon point de vue, trouver un prolongement dans une discussion sur les voies et moyens d'une nouvelle approche de la planification dans notre pays. Education, santé, immigration, crédit, politique industrielle : ne serait-il pas normal, à partir du moment où l'on reconnaît à l'Etat un rôle important voire décisif dans ces domaines, de chercher à coordonner dans le temps et dans l'espace les actions qu'il mène et de le faire à l'occasion d'un grand débat public qui associerait les forces vives de la nation ? C'est ce que faisait autrefois la planification « à la française ». Ne faudrait-il pas aussi « réinventer » cette forme d'intervention publique ?

Le chapitre II : « Domestiquer le risque : l'Etat assureur » regroupe lui aussi des questions qui sont d'habitude traitées séparément (protection des travailleurs contre l'insécurité sur le marché de l'emploi, protection des individus et des entreprises contre les fluctuations de l'activité économique, protection du pays et de ses habitants contre la dégradation de l'environnement). On y trouve un éloge de la « flexi-sécurité » sur le modèle scandinave, un plaidoyer pour une démocratie sociale faisant une place importante aux organisations syndicales, des recommandations pour la conduite, face à la crise, de politiques macro-économiques contracycliques, enfin l'esquisse de ce que pourrait être une politique environnementale. La « flexi-sécurité », association d'une réglementation du travail assouplie, flexible, notamment pour ce qui concerne les possibilités de licenciement, et d'une prise en charge généreuse, sécurisante, des personnes en transit sur le marché de l'emploi, est une notion à la mode. Le livre multiplie les tableaux qui montrent l'avantage comparatif dont bénéficieraient les pays qui ont adopté ce modèle : moins de chômage, plus d'équité, plus de confiance de la part des salariés. On rejoint ici le concept de « sécurité sociale professionnelle » mis en avant ces dernières années par les syndicats et les partis de gauche en France. Tout ceci est bel et bon. Il ne faudrait peut-être pas, tout de même, trop extrapoler à partir de l'expérience des pays scandinaves. Comme le fait observer Philippe Askenazy dans l'ouvrage plus haut cité, la population totale de ces pays est de 25 millions d'habitants, soit moins de 40% de la population française et certains ensembles régionaux de taille comparable à l'intérieur de l' Union européenne, par exemple les régions alpines de la France, de l'Italie et de la Suisse, ont, sur beaucoup de points , des performances comparables. Où faut-il placer la barre de la flexibilisation du marché du travail ? Le débat des primaires socialistes a fait ressortir le problème des licenciements boursiers, décidés pour accroître les profits d'une entreprise par ailleurs en bonne santé. Des gardes fous demeurent nécessaires, sur ce point comme sur d'autres. Sur le renforcement de la démocratie sociale on ne peut que se réjouir de la position exprimée dans l'ouvrage. Il est vrai que dans ce domaine la France est en retard sur beaucoup d'autres pays, notamment en ce qui concerne la place faite aux organisations syndicales dans le suivi de la gestion des entreprises. Rappelons toutefois à nos auteurs, qui semblent l'ignorer (page 56), que la loi dite de démocratisation du secteur public du 31 juillet 1983 prévoit une représentation des travailleurs, à concurrence d'un tiers des sièges, dans les conseils d'administration de l'ensemble des entreprises publiques mais que cette règle n'est aujourd'hui plus applicable au groupe Air-France KLM. J'ai vu de près fonctionner ce système au GDF (alors non encore privatisé) et à la SNCF dans les années 80 et 90 et je n'ai eu pour ma part qu'à m'en féliciter.

S'agissant de la politique macro-économique le livre enfonce pour moi des portes ouvertes. Mais peut-être ne le sont-elles pas pour tout le monde. Que l'Etat doive intervenir face à la crise, ce qui s'est passé depuis 2008 l'a

Copyright © Rencontres Sociales

amplement confirmé. Qu'il faille privilégier à cet effet une politique macro-économique « contracyclique », cela me paraît évident. Que l'on doive rechercher les voies et moyens d'une politique environnementale qui ne casse pas la croissance mais l'oriente autrement, là encore on ne peut qu'être d'accord. Mais là ne s'arrête pas la responsabilité des Etats. Ces questions concernant la politique économique générale et l'environnement se traitent de plus en plus souvent , dans une économie mondialisée, au niveau supra-national. L'Etat n'est pas seulement responsable de ce qui se passe à l'intérieur de ses frontières, il est aussi acteur sur la scène internationale et pour nous, français, cette scène comporte plusieurs étages, dont l'européen n'est pas le moins important. On aurait aimé que nos économistes nous disent comment, selon eux, leur Etat « repensé » doit s'organiser pour assumer cette dimension. Ils ont apparemment considéré que cela n'entrait pas dans leur sujet. C'est dommage.

Je serai plus bref sur le chapitre III : « Réformer la fiscalité ». Nos auteurs, là encore, mettent l'accent sur les leçons à tirer de l'expérience scandinave. Ils ne hurlent pas au loup à propos du niveau élevé de prélèvements obligatoires que connaissent ces pays. Ils avancent, au contraire, une théorie originale sur le rapport entre la pression fiscale et la croissance : ce rapport serait négatif dans les pays à forte corruption, mais positif (l'impôt ne tue pas la croissance, il l'encourage au contraire) dans les pays à faible niveau de corruption. A l'inverse d'autres spécialistes, ils se prononcent enfin pour des régimes distincts d'imposition des revenus du travail et de ceux du capital. Le débat ouvert sur ce point mérite à coup sûr d'être poursuivi et approfondi, car nous sommes là au coeur d'une question cruciale que la gauche devra trancher si elle revient au pouvoir.

Avec le dernier chapitre : « Approfondir la démocratie », nos auteurs s'aventurent sur un terrain qui n'est pas a priori familier aux économistes, celui des institutions politiques. Ils y appliquent leurs méthodes et leurs outils et cela donne un résultat curieux, mélange de simplisme et d'inventivité. On y apprend que la démocratie n'est à coup sûr favorable à la croissance que dans les pays développés, que le contrôle de la corruption permet une plus grande ouverture de l'économie et encourage l'innovation, et que deux leviers importants pour rendre effectif ce contrôle et élever le degré de démocratie, sont l'indépendance des medias et l'évaluation des politiques publiques. Sur ces deux points, constatent nos auteurs, la France est en retard par rapport aux autres pays de l'OCDE. Leur développement sur l'indépendance des medias est particulièrement bien venu et il a le mérite de mettre l'accent sur une question dont l'importance n'est pas suffisamment reconnue dans le débat public français. Dans les pages consacrées à l'évaluation des politiques publiques, on voit s'exprimer au passage la méfiance de l'universitaire vis à vis de l'énarque (vive le CBO, congressional budget office, du congrès américain, qui fait travailler des experts indépendants, haro sur la Cour des comptes ou l'Inspection des Finances françaises, composées de hauts fonctionnaires). Mais il n'était pas inutile que la question soit abordée. Ceci dit, la démocratie ne saurait évidemment se réduire à ces deux caractères. C'est là que l'ouvrage, centré sur le rapport à l'économie, trouve nécessairement ses limites. L'équilibre des pouvoirs, le régime des partis, la circulation des idée, la culture dominante, les relations sociales, la participation des citoyens : autant de sujets pour lesquels non seulement les économistes mais aussi les juristes, les démographes et les sociologues ont leur mot à dire. Il se trouve que je lis en ce moment le petit livre d'Olivier Todd qui porte un titre voisin (Après la démocratie, Gallimard, collection folio actuel, 2008). Son approche est fondamentalement différente et d'ailleurs souvent insolite, il débouche sur des conclusions diamétralement opposées mais il offre lui aussi un réel plaisir de lecture.

Pour en revenir à l'ouvrage de Philippe Aghion et Alexandra Roulet, la longueur de ce compte-rendu témoigne de l'intérêt que je lui ai porté. Il sort à un moment particulièrement favorable. Il fourmille d'observations pertinentes. Il établit solidement des vérités utiles. Mais, on l'aura compris aussi, ce livre s'inscrit bien, fondamentalement, dans une perspective social-démocrate. La rupture avec le capitalisme ne figure pas dans sa table des matières. Il est vrai que l'on ne peut aujourd'hui recourir au benchmarking pour traiter cette question ».

Copyright © Rencontres Sociales