

L'AVENIR DE L'ETAT

par Michel Rocard

L'interrogation sur l'Etat, sa mise en cause, ses difficultés, l'avenir qu'on lui devine, est à l'évidence un élément clé de toute réflexion sur la crise de société que nous traversons, même si l'on réduit cette dernière à la crise du politique et de la politique, qui n'en sont après tout que des manifestations.

L'Etat est l'organisation qu'une collectivité souveraine se donne pour pouvoir vivre ensemble. C'est donc tout à la fois la règle et l'Administration. A ces deux titres, et bien au-delà d'une somme de principes et de structures, l'Etat c'est aussi une tradition.

L'originalité française

Les deux problèmes de la crise de la règle et des dysfonctionnements de l'Administration sont largement mondiaux bien qu'ils se manifestent de manières très différentes selon l'histoire, les traditions et les cultures de chaque nation.

Mais la France est à cet égard un cas particulier, unique au monde sans doute. Il est absolument nécessaire pour les Français de réfléchir à ce qui leur arrive, mais il faut qu'ils prennent bien garde à ce que leur expérience de l'Etat n'est transposable à peu près nulle part ailleurs, même si les grandes évolutions qui affectent l'Etat sont, elles, communes au monde entier.

Si l'on excepte la Chine et l'Egypte ancienne, où l'on admettra sans doute que les discontinuités historiques ont profondément affecté l'existence même d'un Etat central puissamment développé, la France est le plus ancien Etat centralisé et souverain du monde.

Elle est d'ailleurs le seul Etat européen qui ait militairement produit une nation en s'agrégeant des territoires et des populations distincts par la langue et la culture: Bretagne, Alsace, partie de la Flandre (Lille fût capitale flamande) région de langue d'Oc, partie du pays basque et Corse.

Hors le cas très particulier de la Suisse, ce sont partout ailleurs des communautés linguistiques qui ont produit leur Etat quand les nécessités du commerce et de la protection des échanges les y ont conduites, et cela bien des siècles après la France.

Ce trait tout à fait spécifique de l'histoire de France s'est traduit par une méfiance profonde de l'Etat central par rapport à l'éventuelle autonomie des collectivités territoriales. Partout en Europe, et pas seulement dans les Etats fédéraux, ces dernières ont beaucoup plus de pouvoir qu'en France. Les Intendants du roi, puis les Conventionnels en mission, puis les Préfets illustrent bien cette permanence. Elle se révèle aussi par une densité de policiers et de gendarmes pour dix mille habitants supérieure à tout ce que le reste de l'Europe connaît. Cela resta vrai dans la comparaison avec l'Espagne sous Franco. Seule la Russie soviétique a dû sans doute nous dépasser!

Un autre élément, bien oublié aujourd'hui, a lourdement façonné la forme de la puissance publique en France. C'est vers la fin du moyen âge, la grande révolution technique de la charrue métallique, du collier de cheval rigide et des moulins à vent et à eau, que l'économie d'échange commence à dominer puis à remplacer l'autoconsommation domestique et villageoise. Or, toute l'Europe est venue à l'échange par la voie d'eau, maritime ou fluviale. Génois, Vénitiens, Espagnols, Portugais, Anglais, Scandinaves, commerçants du Nord de l'Europe, flamands ou germaniques, avec la Ligue hanséatique qui irriguait jusqu'à Saint-Petersbourg, tous ont navigué, sauf les Français. Il est beaucoup plus facile de défendre un bateau qu'un chariot. La piraterie fluviale fut très rare, la piraterie maritime ne fut vraiment dangereuse que quelques dizaines d'années sur un millénaire. Mais l'attaque des transports terrestres fut une menace absolument constante pendant bien des siècles. Le besoin de police est donc bien plus fort.

En outre, pour commercer par voie d'eau, il faut un bateau, un quai au départ et un quai à l'arrivée. La charge est, au total, limitée. Pour commercer par voie de terre, il faut des routes pavées, entretenues et surveillées. C'est Louis XII qui a créé le service des ponts et chaussées par un édit du 15 octobre 1508. Dès cette époque, la France prend en matière de grands équipements l'habitude des projets financés à fonds perdus et sans aucun souci de rentabilité. Cela deviendra une philosophie du service public,

celle précisément dont nous avons tant de peine à nous débarrasser aujourd'hui.

Il faut enfin rappeler un dernier élément, relevant lui aussi de la géographie. Hors la grande fertilité de ses terres, la France est un pays relativement pauvre contrairement à l'image qu'on a donnée d'elle. Nos gisements de fer et de charbon étaient peu épais et de médiocre qualité. Nous sommes d'ailleurs à ma connaissance le seul pays du monde, dont l'histoire minière a été migratoire. L'exploitation du fer a commencé à l'Ouest pour finir à l'Est, et celle du charbon au Sud pour finir au Nord. Mais que de facilités et de drames économiques et humains derrière ce résumé! Et la France, pays vaste, fut toujours peu densément peuplée: il a été impossible d'y rentabiliser le chemin de fer. Ce n'est qu'à la troisième génération de faillites, car les réseaux sont nés privés, que l'Etat s'est décidé à nationaliser l'ensemble en 1937 sans l'avoir prévu et sans avoir pu faire autrement! Déjà lors de faillites précédentes au tournant du siècle, il avait renfloué les réseaux privés, en y mettant comme condition de faire lui-même le tracé des voies. Au lieu de donner priorité au transport du fer de Lorraine vers le charbon du Nord pour alléger les coûts de la sidérurgie, notre réseau fut dessiné avec pour objectif d'acheminer depuis Paris en moins de 24 heures une compagnie de gendarmerie dans toutes les sous-préfectures du pays. Quand l'exode rural a déferlé, cela a contribué à peupler presque exclusivement la région parisienne.

Tout y est : un **capitalisme faible**, ayant peu confiance en lui-même, toujours prêt à se retourner vers l'Etat, un **système bancaire** beaucoup plus entraîné à faire de l'escompte - du crédit sur marchandise saisissable- que du crédit à l'investissement jugé trop aléatoire, un **Etat omnipotent** qui contrôle et oriente même les décisions du secteur privé, des **collectivités locales** sans pouvoirs réels, une **société civile** - partis, syndicats, associations - pratiquement anesthésiée par la toute-puissance et l'omniprésence de l'Etat, une épargne privée qui préfère de beaucoup financer la trésorerie de l'Etat que le développement des entreprises.

Cette tradition a sa grandeur : une haute fonction publique que le monde entier nous envie - encore! -, une industrie publique capable de produire les TGV, les Airbus, les fusées Ariane et le nucléaire civil comme aucun pays n'a su le développer avec aussi peu de risques.

Mais cette tradition est aux antipodes de ce qu'exigent aujourd'hui de l'Etat les citoyens d'un monde technologiquement, commercialement et financièrement unifié. En tous cas, voilà d'où, nous Français, nous sortons, ce qui nous rend plus compliqué qu'aux autres de faire face aux grands défis que le prochain siècle présente aux puissances publiques partout dans le monde.

On m'excusera de n'évoquer ici que les pays développés. Les insuffisances de l'autorité publique, les difficultés d'émergence de l'Etat dans les pays en développement sont un élément majeur de leurs incertitudes, en même temps que leurs Etats doivent répondre aux mêmes défis. Mais ces problèmes sont trop spécifiques pour que l'on en traite en même temps.

L'Etat de « bien-être »

C'est pour l'essentiel après la Deuxième Guerre mondiale que, dans les pays développés et démocratiques, les Etats s'engagèrent à fond dans ce qui devint vite leur activité principale, la régulation économique et la mise en place de systèmes de protection sociale.

On se souvient à quel point les esprits avaient été marqués par la profondeur et la brutalité de la crise économique de 1929: le produit brut s'était réduit du tiers en six mois en Grande Bretagne et aux Etats Unis, d'un quart en Allemagne, d'un cinquième en France, plus rurale à l'époque. L'enchaînement des conséquences fut effrayant : chômage et misère de masse, retour au protectionnisme, durcissement des conflits. La crise a produit le nazisme. En 1945, beaucoup voyaient la guerre comme une conséquence de la dérégulation économique. Lorsque le temps est venu de reconstruire, non seulement le monde se dote d'un réseau d'institutions mieux adaptées : Nations Unies et leurs Conseils de Sécurité, Banque Mondiale, Fonds Monétaire International, mais tous les grands Etats entreprennent de mieux réguler leur économie et de corriger les déséquilibres majeurs.

Trois pensées président à ces efforts: celle de Keynes qui permet, dans des ensembles économiques relativement clos et protégés, de dynamiser la croissance par le jeu des finances publiques; celle de Beveridge qui donne à la Sécurité Sociale la vaste fonction d'amortisseur des chocs de l'évolution économique conjoncturelle et de dynamiseur de la demande pour la partie la moins aisée de la population. On a trop tendance à oublier la troisième grande pensée qui a contribué à lancer le capitalisme dans l'expansion prodigieuse qu'il a connue entre 1945 et 1980 à peu près. Ce fut d'ailleurs une pratique avant d'être une pensée, et c'est pour cela qu'elle a réussi. Elle est d'Henry Ford, le constructeur automobile dominant à l'époque aux Etats Unis, qui disait dans les années trente, en pleine sortie de crise: *« je paie mes salariés pour qu'ils m'achètent mes voitures »*.

C'est le regroupement de ces trois orientations, appuyées sur l'implosion de départ que donne le Plan Marshall, qui permet à l'Europe de se reconstruire deux fois plus vite qu'après la guerre précédente, et lance toute l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord dans cette extraordinaire

phase de croissance rapide (près de 5% l'an, on n'avait historiquement jamais vu cela) et régulière qui dure pendant plus de trente ans. Jean Fourastié baptise cette période les « trente glorieuses ». Après un décollage lui aussi stupéfiant, le Japon, rallié à la culture économique occidentale, rejoint ce bloc en fin de parcours.

Il s'agit en fait de l'apothéose du modèle « d'Etat de bien-être », *Welfare State* comme disent les Anglo-Saxons. La traduction française d'Etat-providence est absurde et dommageable: la providence n'a rien à voir là-dedans, et l'idée sous-jacente que l'Etat peut être un substitut aux efforts de chacun est évidemment pernicieuse. L'Etat de bien-être se borne, et c'est déjà beaucoup, à assurer un revenu aux inactifs par obligation: enfants, malades, personnes âgées, ainsi qu'à garantir un accès presque universel (jamais tout à fait) aux soins médicaux.

Vers la « société de marché »

C'est une double évolution, technique et intellectuelle, qui met ce modèle en cause.

Il faut d'abord convenir que ce modèle a un coût élevé. Les charges de la protection sociale croissent rapidement; la politique salariale généreuse, qui assure l'expansion par la demande, limite les profits de l'entreprise et d'abord ceux des actionnaires puisqu'il faut bien maintenir la priorité à l'investissement; enfin, et peut être surtout, ce modèle appelle une réglementation intense: droit du travail, modalités complexes de la protection sociale, garanties offertes par les services publics, tout est objet d'une réglementation qui devient vite proliférante puis paralysante. Une entreprise qui se crée est partout asphyxiée de charges avant d'avoir commencé à produire. De plus, la compétitivité de ce système est évidemment entravée dans la concurrence grandissante avec les pays en décollage qui accèdent aux marchés mondiaux avec des salaires et des niveaux de protection sociale sans rapport avec ceux des pays développés.

C'est pour toutes ces raisons qu'au cours de la décennie soixante, un petit groupe d'économistes américains de l'école de Chicago, rassemblés autour de Milton Friedmann, ont entamé une gigantesque offensive intellectuelle qui se poursuit. Appelée tantôt néo-libérale, tantôt monétariste, cette école a entrepris de démontrer qu'en tous domaines *le marché est un régulateur autrement efficace que toute réglementation publique*. Rares à ses yeux, si même il en est, sont les services d'intérêt général qui ne seraient pas mieux rendus par le marché que sur la base d'une réglementation publique et moins encore par les entreprises publiques. Toute protection du niveau des salaires contre la baisse est une entrave à la production, et

entraîne donc un ralentissement de la croissance et du chômage. La protection sociale serait beaucoup plus compatible avec les exigences de la concurrence si elle était gérée par chacun, à son gré, selon les offres et les possibilités du marché de l'assurance.

Cette vision était en complète correspondance, anthropologiquement, avec le vif désir d'épanouissement individuel qui a saisi tous nos concitoyens quand ils ont commencé à découvrir l'aisance, ce qui correspond pour la majorité de nos populations, aux années soixante. De là vient l'extraordinaire succès de cette école de pensée, qui gouverne pratiquement le monde depuis vingt ans même si son blason commence à se ternir.

L'évolution des techniques a puissamment contribué à accélérer ce mouvement. Les transports de marchandises et de personnes ont énormément gagné en rapidité. Les idées, les informations et les ordres financiers circulent à la vitesse de la lumière. Sous cette pression tous les marchés se sont ouverts, le monde est unifié technologiquement. Aucun Etat significatif n'a pu échapper à la libération complète de ces mouvements de capitaux, et peu l'ont au demeurant tenté.

Ce n'est pas le lieu de discuter ce que cette doctrine a de réducteur et de partiel. Disons d'un mot que limitée à une vision purement économique de l'homme et de ses relations avec ses semblables, elle ignore délibérément les conséquences psychologiques et sociologiques de ce qu'elle entraîne. Or, la généralisation de l'insécurité et de la précarité, l'aggravation vertigineuse des inégalités sont productrices de violences. La montée dramatique de la violence civile est l'interrogation la plus forte qui pèse sur ce modèle, mais elle n'entre pas dans ses paramètres. Et le modèle laisse aussi sans solutions des problèmes comme ceux de savoir si la culture, l'éducation, la santé, la préservation de l'environnement peuvent être correctement traités par le seul marché.

Mais ce sont là les débats de demain. Aujourd'hui ce modèle domine, et régule le monde. L'extension du marché au monde entier se fait pratiquement en franchise de toute règle. On en a la démonstration éclatante avec la volatilité dangereuse des parités monétaires, des taux d'intérêt, et surtout des mouvements de capitaux. Les crises financières mexicaine, brésilienne, européenne de 1992, puis asiatique montrent les dangers de cette évolution. Mais les paradis fiscaux ou les pavillons de complaisance - en ces temps de marée noire - échappent aussi à toute règle.

Re-légitimer la puissance publique

Le grand problème des Etats d'aujourd'hui et la clé de leur avenir - désuétude ou renaissance - est de savoir s'ils sauront répondre à cette situation.

Première réflexion. Il y avait une quarantaine d'Etats aux Nations Unies lors de leur fondation. Il y en a 186 aujourd'hui. Cinquante ont moins d'un million d'habitants. Pourtant aucun Etat, sauf et dans certaines limites les Etats Unis et la Chine, ne maîtrise plus son économie. La règle des Nations Unies demeure cependant l'interdiction absolue de toute ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat, sauf (résolution 43-131) le droit d'accès aux victimes en cas de catastrophe naturelle ou de violence politique. Rien d'autre.

Dans ces conditions, la diffusion du modèle néo-libéral a énormément bénéficié de l'absence de toute institution ayant le pouvoir d'édicter des règles au niveau supranational. C'est tantôt au niveau continental, tantôt au niveau mondial, qu'il faut traiter les problèmes de pollution, de grande criminalité, de guerre ou de paix, de volatilité financière. **Le concept d'avenir est donc moins celui d'Etat que celui de puissance politique.** Si nos Etats, aujourd'hui seuls maîtres du droit international, sont capables de contribuer à l'émergence d'éléments de puissance politique ayant une capacité normative et un pouvoir de sanction au niveau continental et mondial, ils éviteront à la planète bien des chaos dans lesquels eux-mêmes risqueraient de sombrer. Le problème russe est un problème de construction du droit et c'est dans ce sens seulement que la Communauté internationale peut aider la Russie. L'Europe de son côté est assez bien partie mais son évolution est très lente devant l'urgence des défis.

Une deuxième réflexion s'impose. Il est une conséquence perverse de la philosophie de l'école de Chicago: c'est la disqualification de l'Etat et de la règle. Si le marché pourvoit à tout, on n'a guère besoin de ces pachydermes à l'évolution lente que sont les Etats et dont toute intervention se révèle contre- performante. Il y a une démoralisation de la haute fonction publique dans nos pays développés. Devant une difficulté quelconque, le premier problème de l'Etat n'est pas d'intervenir pour la traiter mais de délibérer sur le point de savoir s'il est de sa compétence de la traiter. La presse en général, mais tout particulièrement la presse économique et financière, distille une condamnation permanente et générale de l'Etat, de sa lenteur, de sa bureaucratie et de son coût. De ce fait, la règle perd de sa légitimité, elle en devient beaucoup plus difficile à appliquer, et davantage encore à formuler. Les métiers de l'Etat perdent de leur lustre, au profit de ceux du secteur privé et notamment de la finance.

Or, toutes ces évolutions nous font entrer dans un siècle où les sociétés seront plus instables, plus violentes et soumises à de plus grands risques, notamment technologiques. L'avenir de l'Etat se joue largement sur

la capacité collective des sociétés développées et de leur commentateurs à redécouvrir **la nécessité et la légitimité de la règle** en même temps que le besoin d'une police et d'une justice fortes et respectées pour qu'elle soit appliquée.

Troisième réflexion. L'évolution de la nature du travail productif se fait dans des conditions telles que près du tiers de la population active des pays développés se trouve précarisée dans la stabilité de son emploi et de ses revenus et vit aux limites de la pauvreté.

Et cette proportion croît lentement mais constamment. Nos Etats auront-ils la force d'infléchir la tendance avant que l'on en arrive à une situation où le pouvoir d'achat moyen global sera insuffisant pour consommer toute la production disponible qui aura été de plus en plus fabriquée par des machines automatiques ?

Le capitalisme d'aujourd'hui oublie Henri Ford, qui pourtant l'a sauvé.

Quatrième réflexion. Ce n'est pas seulement la règle qu'il faut réhabiliter, mais **la légitimité de l'Etat** à travers la qualité de ses prestations, condition sans doute de la respectabilité de la règle. Cela revient à dire que c'est l'impôt qu'il s'agit de légitimer.

Il est à cet égard réjouissant de relire ce qu'écrivait John Kenneth Galbraith en 1958 dans *L'Ere de l'opulence*: « *Les voitures ont une importance supérieure aux routes sur lesquelles elles roulent. Nous accueillons avec satisfaction l'extension des services téléphoniques puisqu'ils améliorent le bien-être général, mais nous considérons des restrictions apportées aux services postaux comme une économie indispensable. Nous apprécions hautement l'accroissement des fortunes privées, mais nous déplorons les dépenses supplémentaires des forces de police que nécessite leur protection. Nous chantons les louanges de l'aspirateur, indispensable dans la vie moderne au nettoyage de la maison, mais les balayeurs de rue qui assurent la propreté de nos villes constituent une dépense superflue. Il en résulte, du moins, en partie, que nos maisons sont propres et nos rues généralement sales. (...) Mais l'auto et l'avion, confrontés à l'espace nécessaire pour les utiliser sont seulement un exemple exceptionnellement visible d'une exigence beaucoup plus générale. Plus les gens produisent de biens, plus ils dispersent d'emballages et plus il faut éliminer de déchets. Si les services d'hygiène appropriés ne sont pas fournis, la contrepartie d'une opulence croissante sera une saleté croissante. Plus la richesse sera grande et plus épaisse sera la crasse. Cela décrit indiscutablement une tendance de notre temps. Plus sont abondants les biens produits et possédés, plus sont grandes les occasions de fraudes, et plus la propriété doit être protégée. Si la fourniture de services chargés de faire appliquer la loi ne correspond pas aux besoins croissants, la*

contrepartie d'un bien-être augmenté sera, nous pouvons en être certains, l'augmentation du crime ».

Depuis que ces lignes prophétiques furent écrites (en 1957, publiées en 1958), la situation s'est largement détériorée. Mais la restauration conjointe de l'Etat, de la règle et de l'impôt sont une affaire de culture, et pas seulement une affaire de bonnes décisions.

Pour le moment l'hymne général, consensuel et à fort potentiel électoral, est à la baisse des charges et des impôts. Mais on ne dit jamais quelles charges il faut supprimer. C'est lorsque viendra, après l'assurance maladie, **le temps de la police**, que l'humanité contemporaine commencera à réfléchir.

Cinquième réflexion. Le progrès technique a complètement transformé notre façon de vivre ensemble. De celle qui a présidé aux derniers siècles jusqu'à la moitié du 20ème, nous avons hérité d'un Etat qui avait charge de donner des statuts légaux et des coups de pouce financiers à des individus et à des entreprises qui vivaient et travaillaient en totale indépendance les uns des autres. L'Etat s'occupait de l'agriculture, de l'équipement, du logement, de l'éducation, de la police, des transports à travers des bastilles ministérielles verticales qui s'ignoraient les unes les autres. Et le modèle français a été recopié partout dans le monde.

Or, les problèmes ont changé. Il n'y a plus guère de grandes raretés à faire disparaître. Les problèmes d'aujourd'hui, crise des banlieues, déshérence des terroirs ruraux, drogue et criminalité, problème socioculturel de la transmission du savoir qui ne vise pas que l'école, tout cela est interdisciplinaire, interministériel. Les grands ministères verticaux y sont inaptes. Il faut **horizontaliser les fonctions de l'Etat**, par décentralisation vers les collectivités locales, et par déconcentration des services. On a besoin au niveau local pertinent - l'agglomération, la région- de représentants de l'Etat parfaitement polyvalents et ayant le commandement réel de tous les services. Même la justice, dont les délibérés doivent rester indépendants à l'évidence, ne saurait rester à l'écart de cette nécessaire redécouverte des interdépendances et des synergies du « local ».

Enfin, *sixième et dernière réflexion*, il est clair aussi que **l'Etat en fait trop** surtout en France. Je me souviens encore d'un « méga » éclat de rire en Conseil des Ministres lorsque nous avons découvert que le service de la colombophilie existait toujours, héritier inutile du temps où les pigeons voyageurs étaient indispensables aux communications des armées. Rageusement, nous l'avons supprimé. Bien des attributions de l'Etat devraient être régionalisées, communalisées peut être, et parfois supprimées.

*

* *

C'est donc **le périmètre de l'Etat qu'il faut redéfinir**. Mais c'est une opération énorme, délicate, pleine de symboles douloureux. Peut-on supprimer le Ministère des Anciens Combattants pour en faire une sous-direction de la dette publique? Municipaliser ou privatiser les ports maritimes ? Privatiser EDF juste après avoir découvert qu'en cas de tempête, il valait vraiment mieux qu'elle soit, comme la SNCF, publique et centralisée. On n'a pas fini de s'interroger sur la grande pagaille non maîtrisable des chemins de fer britanniques éclatés en une quinzaine de sociétés privées...

Bref, l'avenir de l'Etat est incertain. La seule chose certaine est que sa définition actuelle, surtout en France, ne correspond plus à ce que l'on attend de lui. Mais pour le réformer, il faut beaucoup d'intelligence, beaucoup de courage, et beaucoup de civisme.

Michel Rocard, ancien Premier ministre, est président de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen.