HAL
open science

Les frontières institutionnelles de l'action publique en régime de gouvernance multi-niveaux

Philippe Bance

To cite this version:

Philippe Bance. Les frontières institutionnelles de l'action publique en régime de gouvernance multi-niveaux. La frontière en économie VIème Congrès de l'AFEP, Jul 2016, Mulhouse, France. hal-01965932

HAL Id: hal-01965932

https://normandie-univ.hal.science/hal-01965932

Submitted on 27 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les frontières institutionnelles de l'action publique en régime de gouvernance multi-niveaux :

État français se voulant stratège et Europe régionalisée

6ème congrès AFEP

Philippe BANCE

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

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

D'autre part, depuis le processus de décentralisation, initié par les lois dites Defferre de 1981 à 1983, l'État a perdu une large partie de ses prérogatives traditionnelles au profit des régions en dotant ces dernières de compétences propres pour conduire des politiques publiques. La tutelle a priori du préfet sur les régions ou départements a tout d'abord disparu pour laisser place à un contrôle de conformité a posteriori et les transferts de compétences se font dans les domaines de l'urbanisme, de la formation professionnelle et de l'aménagement du territoire. Dans les années 1990, les compétences des régions se renforcent et s'étendent au développement économique (planification et programmation des équipements). Depuis 2002, de nouvelles compétences sont apparues en matière de protection du patrimoine, de développement des ports et aérodromes, de préservation de la qualité de l'air et des réserves naturelles. Plus récemment les régions se sont vues octroyer des compétences dans le domaine du numérique, en matière de gestion des programmes européens, d'aménagement et de développement durable des territoires. Et la volonté de doter les régions d'une capacité d'exercer pleinement ces compétences suscite aujourd'hui des regroupements avec pour objectif atteindre une taille critique qui facilite le déploiement d'outils et de stratégies régionales propres pour mener la politique territoriale. Comme l'a souligné Michel Autès, des politiques publiques dites territorialisées se transforment dès lors en politiques territoriales. Le

territoire n'est plus un simple espace d'application des politiques publiques mais devient surtout le lieu de leur spécification et de leur mise en œuvre par les acteurs.

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

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

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

1. Potentialités et limites du régime émergeant de la gouvernance multi-niveaux

La gouvernance multi-niveaux recouvre, selon Christiansen (1996), « des systèmes non-hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration allant au-delà de l'acception traditionnelle de l'État hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits ». Ce modèle a vu le jour en France par l'attribution des nouvelles compétences aux autorités publiques infra et supranationales, ainsi d'ailleurs que de compétences dites élargies aux opérateurs en charge de missions de service public. Cette gouvernance a pris corps bien que l'État apparaisse aujourd'hui désireux de conserver ses prérogatives de pilotage des politiques publiques et des organisations en charge d'un service public. L'État peut en effet infléchir les politiques communautaires (surtout en tant que « grand pays » de l'UE) et reste en capacité par ses financements d'influer sur les comportements des autorités infranationales. Il a cependant largement perdu le pouvoir d'imposer unilatéralement ses choix et doit composer avec ses partenaires publics. Les autres collectivités publiques sont ainsi en capacité de conduire des politiques propres foncièrement différentes de celles que mènent ou qu'entendraient voir mener les autorités nationales. Les autorités européennes s'attachent à faire prévaloir la primauté de la politique de l'UE, en affirmant leur interprétation propre des textes européens. Elles peuvent le faire en mobilisant des pouvoirs de contrôle et de sanction sur les États ou les autres collectivités publiques qui leur sont conférés par les traités. En tant que maîtres d'ouvrage et souvent de maîtres d'œuvre de leurs politiques propres, les pouvoirs publics infranationaux disposent quant-à-eux des moyens d'agir. C'est dès lors par le jeu de la concertation, de la négociation et de la coordination des actions publiques que les politiques concrètes doivent rationnellement être élaborées et mises en œuvre. Il en résulte cependant un enchevêtrement des politiques publiques sur les territoires, source d'opportunités mais présentant aussi ses limites et ses risques.

1.1 Portée et opportunités de la gouvernance multi-niveaux

Les opportunités du nouveau modèle résident dans son aptitude à refonder l'intérêt général sur la base d'un schéma pluraliste, c'est à dire reposant sur une co-construction et une mise en œuvre « partagées » des politiques publiques. Dans l'idéal, le modèle est ainsi porteur d'un nouveau mode de spécification et d'administration de l'intérêt général, qu'on dira « ajusté » aux territoires et à la nature du besoin exprimé d'action publique tout en se voulant plus démocratique que celui du modèle centraliste. La rupture est ainsi profonde avec la représentation traditionnelle de l'intérêt général, incarnée notamment par la conception orthodoxe de l'économie néoclassique standard. Cette dernière fait en effet de l'État le dépositaire unique, parfaitement rationnel, omniscient, disposant d'une information complète, insensible aux pressions et en pleine capacité d'exprimer par lui-même l'intérêt général sur la base des préférences révélées des individus1. Le nouveau modèle trouve aussi sa justification dans le besoin de mener l'action publique par une « gouvernance de proximité »[2].

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

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

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

territoriale, et que les autorités européennes peuvent « mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres » en application de l'article 6 du TFUE.

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

Il convient aussi de ne pas limiter l'intérêt de la gouvernance multi-niveaux aux gains d'efficacité et de représentativité associés à une meilleure mise en complémentarité des autorités publiques. Son intérêt est également de répondre à de nouvelles exigences des citoyens à l'égard des politiques publiques : celles de se voir impliqués plus directement pour leur élaboration et leur mise en œuvre. Comme l'indique Enjolras (2006), « la négociation, la persuasion et l'incitation remplacent la coercition comme mode d'intervention publique ». Les politiques publiques sont aujourd'hui plus fortement contestées par des citoyens avertis, mieux informés que par le passé et qui se considèrent insuffisamment consultés. Des interactions multiples avec la société civile s'avèrent plus nécessaires qu'antérieurement, sous forme notamment de consultations et de contributions citoyennes impliquant des individus et des organisations divers. Ce besoin d'adossement partenarial de l'action publique à la société civile est plus facile à satisfaire dans un modèle de gouvernance multi-niveaux plutôt que centraliste. Les décideurs publics trouvent plus aisément des acteurs représentatifs dans un cadre de concertation locale, notamment là où la vie associative est développée, où des partenariats existent avec les décideurs politiques et les contacts permanents avec la société civile. Comme le montre de nombreuses évaluations participatives de politiques publiques nationales ou communautaires, il est par contre souvent difficile, faute d'organisations structurées à une vaste échelle, de disposer d'une représentation satisfaisante des usagers quand on s'éloigne du niveau local[3]. Mais surtout, l'intérêt de la gouvernance de proximité est d'introduire une rupture avec la dichotomie traditionnelle entre d'un côté l'élaboration et de l'autre la mise en œuvre d'une politique publique. La concertation en continu avec les partenaires de la société civile est non seulement un moyen de co-construire le programme d'action mais aussi de l'adapter durant la phase de mise en œuvre, de réajuster les dispositifs, voire de réviser l'action publique en la plaçant au plus près des préférences citoyennes. La participation citoyenne est dès lors, dans une perspective cognitive, « un enrichissement des phases d'identification des problèmes et de délibération, qui ne procèdent plus ainsi d'une rationalité substantielle et universelle mais sont conçues sous formes de logiques différenciées

[3] C'est d'autant plus problématique que les entreprises et branches professionnelles sont généralement quant à elles particulièrement bien organisées et disposent de moyens conséquents pour mener des actions de lobbying.

intégrant la gestion de l'information » (Laroche et Nioche, 2006). Et la présence sur un territoire d'organisations citoyennes qui soient forces de proposition, d'adaptation, de gestion inclusive des politiques publiques s'apparente à un « bien commun » c'est à dire, pour reprendre l'analyse d'Ostrom (1990), source de développement de démarches participatives, fondées sur des principes non marchands de proximité en réponse aux besoins des populations[4].

1.2 Limites et risques du nouveau modèle

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

Du point de vue de la théorie économique dominante, le modèle de la gouvernance multi-niveaux ne trouve pas de réelle justification. La conception foncièrement centraliste qui le caractérise fait de l'État une institution bienveillante qui répond à un besoin d'intervention pour pallier les défaillances des marchés et contribuer à l'intérêt général. Et c'est le seul État central qui y fait office de grand optimisateur (unique) du bien-être social. Les courants néolibéraux rejettent bien sûr pour la plupart cette vision d'un État bienveillant dans leur mise en cause de la pertinence de l'intervention publique… ce qui les conduit aussi à récuser le déploiement de l'action publique fusse-t-il par la gouvernance multi-niveaux.

Plus intéressante à cet égard semble être la critique portée par Coase et Williamson à l'approche standard, qui a fondé la théorie des coûts de transaction. L'intervention publique se justifie parce que les coûts (dits d'organisation) qu'elle entraine sont plus faibles que les coûts du recours au marché, dits coûts de transaction. Ces derniers procèdent du postulat selon lequel, pour réaliser des transactions, un acteur de marché enregistre des coûts : de recherche d'information, de négociation et de décision, de surveillance et d'exécution (Dahlman, 1979). Les coûts de transaction posent dès lors foncièrement la question de la pertinence du modèle de la gouvernance multi-niveaux. N'est-il pas, par nature, générateur de coûts de transaction du fait de la multiplicité des autorités publiques qui en sont parties prenantes et de l'enchevêtrement des compétences qui le caractérise, du fait encore de l'existence de compétences partagées ? Ces coûts de transaction ne s'ajoutent-ils pas aux classiques coûts d'organisation de l'intervention publique ? Une réponse positive à ces questions apparaît d'autant plus probante si on analyse l'interaction entre autorités publiques comme un jeu d'acteurs dans un contexte de coopétition[5], c'est-à-dire caractérisé à la fois par la coopération et la compétition. Les pouvoirs publics régionaux, nationaux et européens sont en effet amenés à coopérer pour mettre en œuvre l'action publique selon les dispositions définies par les traités et les textes nationaux. Mais ils sont également en concurrence à double titre. Ils le

[4] Voir pour une analyse critique de la problématique d'Ostrom : Weinstein, dans Coriat et alii (2015).

[5] Le concept issu de la stratégie d'entreprise a été introduit par R. Noorda puis a été popularisé par A.M. Brandenburger et J. Nalebuff dans leur ouvrage *La Co-opétition une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*, Village Mondial, 1996.

sont d'une part dans la défense des intérêts régionaux ou nationaux dont ils sont les porteurs. Il suffit pour s'en convaincre d'analyser la stratégie de certains pays ou régions qui cherchent à bénéficier des bienfaits de l'Union au détriment de leurs partenaires, comme par exemple lorsqu'ils cherchent à attirer l'activité productive en pratiquant le dumping fiscal ou social. La rivalité s'exerce d'autre part entre niveaux inférieurs et supérieurs d'autorité dans la défense de leurs propres desiderata. L'histoire de la construction européenne est jalonnée de multiples exemples de conflits et de crises politiques qui en ont résulté. Les contrôles stricts qu'exerce la Commission européenne sur les aides d'État est une autre illustration de la volonté de l'institution supranationale de faire prévaloir sa politique aux autres échelons d'autorité publique.

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

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

Le repli sur l'intérêt propre de chaque collectivité est enfin facteur d'accroissement des inégalités territoriales, du fait de la dynamique différenciée des territoires (et des métropoles urbaines) et des réticences à financer la péréquation territoriale, horizontale mais aussi

verticale (avec le tarissement du financement de l'État). Le Conseil économique, social et environnemental a ainsi préconisé, dans le cadre des politiques de territorialisation, le maintien d'une politique nationale volontariste, en refondant conjointement l'aménagement du territoire pour tenir compte de la spécificité de chaque territoire et de chaque zone territoriale selon l'échelle d'exposition aux inégalités6 (CESE, 2013 ; CGET, 2013).

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

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

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

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

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

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

Certains auteurs, tel Koenig (1995), ont vu cependant dans l'émergence de la notion d'État stratège la réaffirmation de la tradition colbertiste et du jacobinisme. Mais d'autres, tel Bezès (2005), en font une conception française de la réforme de l'action publique inspirée de la doctrine anglo-saxonne du New public management, et procédant pour moderniser l'État d'une triple réorientation de son mode d'organisation : « la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et

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

d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous forme d'agence) autour de grandes politiques publiques ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État, désormais engagés à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de contrats ».

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

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

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

La politique industrielle, par l'importance qu'on lui accorde en France du fait de l'impact du secteur industriel sur l'économie[7], est emblématique de ces transformations à l'œuvre mais aussi de tensions persistantes sur les orientations à donner à l'État stratège. La logique qui s'impose durant les années 1990 est celle du recentrage sur une politique horizontale visant à lutter contre les défaillances des marchés. L'État stratège accompagne en la matière la politique consacrée par l'UE, en se faisant le promoteur de la concurrence sur le territoire national. Dans la décennie suivante, le diagnostic de faiblesse et de décrochage de l'industrie française (Cohen et Lorenzi, 2000 ; Beffa, 2005)[8] va cependant conduire à adopter une politique horizontale se voulant plus dynamique. Cela débouchera sur la mise en place de politiques de soutien à l'innovation, aux nouvelles technologies et de promotion d'un environnement plus favorable aux entreprises et à leur compétitivité, par des mesures très diverses : création des pôles de compétitivité et des instituts Carnot ; Stratégie nationale de recherche et d'innovation en 2005, Pacte pour la recherche en 2006 ; lancement des investissements d'avenir en 2009 ; Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi en 2012 ; Agenda stratégique pour la recherche et l'innovation et contribuer à la compétitivité du pays « France-Europe 2020 » ; commission Innovation 2030 pour identifier des secteurs et technologies d'avenir pour la France devant faire l'objet de concours d'innovation en 2013…

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

---

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

[8] P.A. Muet, dans son introduction au rapport Cohen-Lorenzi, y fait cette synthèse : « les auteurs notent que la politique industrielle est la résultante d'un« triangle » formé par la politique de la concurrence, la politique commerciale (échanges extérieurs) et la politique technologique. Or, en Europe, ce triangle est profondément déséquilibré. La politique communautaire de la concurrence a pris, avec le Marché commun puis le Marché unique, une place prépondérante et quasi-constitutionnelle. La politique commerciale communautaire a certes parfois été sensible aux arguments des industriels. Mais la politique technologique s'est enlisée dans le saupoudrage (au nom de la cohésion entre les États-membres) de fonds au demeurant très faibles. »

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

2.2 Quelles refondations pour un État stratège en régime de gouvernance multi-niveaux ?

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

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

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

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

En cherchant à délimiter plus strictement les compétences, cette approche s'avère par nature peu compatible avec le déploiement d'un État stratège national. Elle pousse à un recentrage plus strict de l'action de l'État qui pourrait à terme lui laisser, au-delà de ses prérogatives

régaliennes, essentiellement des fonctions de pilotage et d'orchestration sur le territoire national de politiques régionales pour implémenter des politiques publiques d'origine largement supranationale. On en arriverait dès lors à un « État stratège national réduit ». Mais cela pourrait également déboucher sur le déploiement d'un « État stratège européen » qui réponde aux demandes de nouvelles politiques européennes palliant la faible portée des politiques publiques nationales (voir à cet égard le chapitre de P. Bauby) et impulser le déploiement de politiques actives des régions.

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

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

- Le déploiement d'une stratégie renouvelée et volontariste de l'action publique, autour d'indicateurs de développement, foncièrement tournés vers la recherche du bien-être social et l'amélioration de la qualité de vie des populations, plutôt que vers la maximisation d'une richesse (et donc de la croissance) mesurée par le PIB. Les travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) ont mis en exergue des éléments clefs d'analyse susceptibles de guider une telle réorientation de l'action publique pour fonder la stratégie de l'État. Cela amènerait, en suivant les recommandations du rapport, à mieux prendre en compte la perspective des ménages, à tenir compte plus largement du patrimoine et de sa variation pour raisonner sur le long terme, à corriger activement les inégalités de revenus, et mieux appréhender les revenus procurés par les activités non marchandes et les services collectifs (comme dans les secteurs de la santé, de l'éducation ou du logement social). Il s'agirait alors de programmer les moyens financiers nécessaires pour en assurer un développement prioritaire.
- L'élaboration d'une vision de long terme ancrée sur les spécificités et les potentialités du territoire national pour mobiliser les acteurs publics, les organisations et les citoyens autour d'objectifs partagés. Les particularités du territoire national tout

comme ceux des régions ou des espaces locaux qui en relèvent, sont à cet égard à prendre en compte par l'État dans une perspective dynamique de mise en synergie des acteurs. L'État se devrait dans cette perspective de centrer son action sur une vision prospective des besoins des populations en corrigeant ou atténuant les disparités sociales et territoriales.

- Le comblement du déficit démocratique en faisant contribuer activement la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. On touche ici au besoin de renouveau de l'action publique sous l'égide d'un État qui rompe avec des processus décisionnels nationaux insuffisamment adossés à la société civile, ou européens procédant d'une démarche téléologique, reposant sur des dispositifs réglementaires éloignés des citoyens.
- L'extension de dispositifs opérationnels et la mobilisation d'instruments (services publics, organisations publiques, associations, organisations d'économie sociale) pour mener la stratégie adoptée et renforcer l'efficacité de l'action publique. Une action publique proactive doit en effet pour être efficace prendre appui sur des structures et organisations variées qui permette par leur combinatoire de prolonger l'action de l'État en en démultipliant les effets.
- La réduction des coûts d'organisation et de coordination de l'action publique, par la simplification de l'architecture institutionnelle. Cela procède du besoin de mieux articuler les niveaux de gouvernement pour améliorer l'efficience des politiques publiques.

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

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

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

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

Bibliographie

Autès M., « Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale », *Recherches et prévisions*, n°81, 2005.

Balladur E. (présidé par), *Rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales – Il est temps de décider*, Rapport au Président de la république, La documentation française, 5 mars 2009. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/

Bance P., a, « Les politiques budgétaires dans la crise : Krack, sauvetage, boomerang… trappe à intervention publique ? », dans Philippe Bance (dir.), *L'action publique dans la crise*, Commission scientifique Economie publique du CIRIEC-France, PURH, 2012.

—, b, « La coordination des politiques budgétaires européennes : pour une coopération re-géomérisée proactive », dans Philippe Bance (dir.), *L'action publique dans la crise*, Commission scientifique Economie publique du CIRIEC-France, PURH, 2012.

Barroche J., « La subsidiarité française existe-t-elle ? », VIIème congrès français de droit constitutionnel, 25-26-27 septembre 2008. http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC4/BarrocheTXT.pdf

Beffa J.L, *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapport au Président de la République, 2005. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000044.pdf

Bezès P, « Le modèle de « l'État stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, 2005.

Blanc C., *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Rapport de la commission État, administration et services publics en l'an 2000, La documentation française, 1993.

CESE, *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, Commission pour l'égalité des territoires, 2013. http://www.lecese.fr/travaux-publies /la-reduction-des-inegalites-territoriales-quelle-politique-nationale-damenagement-du-territoire

CGET, *Rapport à la ministre de l'égalité des territoires de la Commission pour la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires*, février 2013. http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Commission_CGET_07-02-2013.pdf

Christiansen T., « Reconstructing European Space : From Territorial Politics to Multilevel Governvance », *EU Working Papers*, Robert Schuman Centre 96/53, European University Intitute, 1996.

Cohen E. et Lorenzi J.H, *Rapport du CAE Politiques industrielles pour l'Europe*, La Documentation française. Paris, 2000. http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/26.pdf

Commission européenne, *Gouvernance européenne - Livre Blanc*, 2001/C 287/01

Commons J. R., *Legal Foundations of Capitalism*, Macmillan, 1924, réédition Transaction Publishers, 1996.

Coriat B. (dir.), *Le retour des communs, La crise de l'idéologie propriétaire*, Les liens qui libèrent, 2015.

Côté L. et Lévesque B, « L'État stratège, la citoyenneté active, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée », dans Côté L., Lévesque B. et Morneau G. (dir.), *État stratège, participation citoyenne*, Presses de l'Université du Québec, 2009.

Cour des Comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation*, Rapport public thématique, octobre 2009. https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-conduite-par-l-État-de-la-decentralisation

Crozier M., *État modeste État moderne, Stratégies pour un autre changement*, Fayard, Odile Jacob, janvier 1997.

Dahlman C. J. , "The Problem of Externalities", *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, N° 1, April 1979. http://web.cenet.org.cn/upfile/100261.pdf

DATAR, *La France, puissance industrielle : une nouvelle politique industrielle par les territoires*, Paris, La Documentation française, 2004.

Enjolras B., *Formes institutionnelles et changements institutionnels : le cas de la marchandisation des associations*, thèse de doctorat, Université de Québec à Montréal, 2006.

Fournier J., « Architecture et déclinaison des missions publiques », dans Philippe Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques, Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Commission scientifique Economie publique du CIRIEC France, PURH, 2015.

Gallois J.L., *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au premier ministre du Commissariat général à l'investissement, La documentation française, novembre 2012. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000591.pdf

Jouvenel (de) H., « L'État stratège ? », *Futuribles*, n° 287, juin 2003.

Koenig C., « De l'État contrit à l'État stratège », *Cahiers du CETAI*, n° 95-18, Montréal HEC, 1995.

Laroche H. et Nioche J.P., « L'approche cognitive de la stratégie d'entreprise », *Revue française d'économie*, N° 160, 2006/1.

Lefèvre A., *Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins : quelles pistes pour demain ?*, Rapport d'information n° 283 du Sénat, 2 février 2011. http://www.senat.fr/rap/r10-283/r10-2831.pdf

Notre Europe, *Parachever l'euro, Feuille de route vers une union budgétaire en Europe*, Rapport du groupe Tommaso Padoa-Schioppa, 2012. http://www.institutdelors.eu/media/parachevereurorapportgroupepadoa-schioppanesept.2012.pdf?pdf=ok

Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

Pallier B., « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, Vol. 16 N° 3, 1998.

Pollitt C. et Bouckaert G., *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford University Press, 2004.

Quermonne J.L., *L'Europe en quête de légitimité*, Presses universitaires de Sciences Po., 2011.

Rebière J.M. et Weiss J.P., *La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, juin 2013. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000408.pdf

Stiglitz J., Sen A. et Fitoussi J.P., *Rapport de la Commission de mesure des performances économiques et du progrès social*, septembre 2009. http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm

Tosi G., « Evolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue française d'économie*, n°1, vol. XXI, 2006.

Vaillancourt Y., « Vers un État stratège partenaire de la société civile », dans Côté, Lévesque B et Morneau G. (dir.), *État stratège, participation citoyenne*, Presses de l'Université du Québec, 2009.