

**« LE RETOUR DE L'ÉTAT, POUR QUOI FAIRE ?
DONNER À LA FRANCE UN ÉTAT POUR 2030, POUR LA RECONQUÊTE
DE L'INDÉPENDANCE »**

Sommaire

Accueil par M. Jean-Pierre Chevènement Président de la Fondation Res Publica.....	7
« <i>L'État du XXI^e siècle, quelques interrogations, quelques repères</i> » par Mme Marie-Françoise Bechtel Conseiller d'État (h), vice-présidente de la Fondation Res Publica, ancienne vice- présidente de la Commission des lois de l'Assemblée nationale.....	13
« <i>Réarmer l'État régalien</i> » par M. Jean-Éric Schœttl Conseiller d'État (h), Secrétaire général du Conseil constitutionnel (1997-2007), membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica.....	20
« <i>Restaurer la légitimité de l'État. Image et représentation de l'État auprès des Français</i> » par M. Benjamin Morel Maître de conférences à l'Université Paris II, auteur de <i>Le Sénat et sa légitimité</i> (Daloz, 2018), membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica....	31
« <i>La critique de la critique : condition sine qua non à la revitalisation de la théorie de l'État</i> » par M. Thomas Branthôme Docteur en droit, maître de conférences à l'Université Paris V, auteur (avec Jacques de Saint-Victor) de <i>Histoire de la République en France</i> (Economica, 2018), membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica.....	39
« <i>Les spécificités de l'État à l'heure de la mondialisation</i> » par M. David Djaïz Normalien, ancien élève de l'ENA, auteur de <i>Slow Démocratie</i> (Allary, 2019), membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica.....	50
M. Michel Troper Professeur émérite en droit public de l'université Paris-Nanterre, auteur de <i>Pour une théorie juridique de l'État</i> (PUF, 2015), empêché, n'a pas participé au débat mais a fait parvenir sa contribution.....	58

Mesdames,
Messieurs,
Chers amis,

« Le retour de l'État ».

Décidée avant l'épidémie de Covid, notre réunion sur ce thème a été retardée, ce qui a donné lieu à de nombreux échanges de vue entre les intervenants. Nous ne sommes pas au bout de ce processus dialectique d'approfondissement de la question de l'État. Au départ je voulais revenir sur la théorie de l'État. En même temps l'actualité s'est emparée de ce sujet.

L'État pour quoi faire ? Que signifie le retour de l'État ?

Hier, avec Marcel Gauchet, qui intervenait devant l'IRSP (Institut républicain du service public) que préside Marie-Françoise Bechtel, le retour de l'État est apparu comme étant la grande affaire. Le retour de l'État, dans les années et peut-être les décennies qui viennent, peut en effet constituer un programme pour les nouvelles générations, si on veut bien se rappeler que l'État ce n'est pas seulement la garantie de la sécurité des citoyens, selon Hobbes, mais que c'est aussi la garantie de l'État républicain, l'État des citoyens. C'est l'État de Spinoza, de Rousseau. C'est un outil de justice et d'émancipation. C'est comme tel qu'il avait été vécu et que nous le vivions encore dans l'atmosphère des années 1960 tardives et des années 1970, dans les effluves du programme du Conseil national de la Résistance, quand la légitimité de l'État, refondé à la Libération, ne faisait guère de doute.

C'est à la fin des années 1970 que l'idée d'État fut l'objet d'attaques convergentes venant à la fois des libéraux, des néolibéraux, des libertariens... mais aussi de la tradition marxiste revue par le trotskisme. C'était aussi l'époque où les prophètes d'un nouveau *management* public occupaient le devant de la scène. De grands professeurs théorisaient la nécessité de réduire le champ de l'État et de revenir sur les formes envahissantes qu'il avait prises. Michel Crozier était alors l'un des maîtres à penser de cette doxa universitaire. Ces idées imprégnaient l'époque. La « deuxième gauche » était venue dans les années 1970 apporter de l'eau au moulin de cette mode.

Avec l'élection de Mme Thatcher en Grande-Bretagne et de M. Reagan aux États-Unis, ce fut le grand retour de Hayek, de Milton Friedmann, des « *Chicago Boys* »¹. Si on veut bien situer le problème dans le temps, il faut essayer de comprendre comment le néolibéralisme s'est installé dans le paysage.

Avant de donner la parole aux intervenants je voudrais les présenter.

Vous connaissez Marie-Françoise Bechtel, conseiller d'État honoraire, vice-présidente de la Fondation Res Publica, présidente de l'IRSP.

Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État honoraire, secrétaire général du Conseil constitutionnel (1997-2007) est membre du Conseil scientifique de notre fondation. Nous l'écoutons toujours avec beaucoup d'intérêt.

Benjamin Morel est maître de conférences à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, auteur de *Le Sénat et sa légitimité* (Prix de thèse du Sénat 2017, Dalloz, 2018). Il appartient au Conseil scientifique de la Fondation Res Publica.

Thomas Branthôme, docteur en droit, maître de conférences en Histoire du droit et des idées politiques à Paris V (Paris-Descartes), auteur (avec Jacques de Saint-Victor) de *Histoire de la République en France* (Economica, 2018), est également membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica.

Enfin, David Djaïz, ancien élève de l'ENS, est l'auteur de *Slow Démocratie* (Allary, 2019) et lui aussi membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica.

Nous n'entendrons malheureusement pas Michel Troper, professeur émérite en droit public de l'université Paris-Nanterre et auteur d'un maître-livre : *Pour une théorie juridique de l'État* (PUF, 2015). Celui-ci, empêché, nous a cependant fait parvenir une contribution riche de suggestions.

Nous avons ouvert ce chantier de l'État parce que nous avons le sentiment que le balancier est en train de repartir dans l'autre sens, cela pour des raisons multiples.

Les dégâts du néolibéralisme sont incontestables sur le plan de la régulation sociale (en témoigne la crise des gilets jaunes) comme sur le plan de la crise

¹ Les « *Chicago Boys* » étaient un groupe d'étudiants chiliens, pour la plupart issus de l'Université catholique du Chili, qui aidèrent à réformer l'économie chilienne dans la ligne intellectuelle de l'Université de Chicago avec laquelle leur établissement avait noué des accords d'échange depuis 1956. Ils avaient donc eu l'occasion de suivre l'enseignement de Friedman et d'Arnold Harberger. (NDLR)

sanitaire qui a mis en évidence les dépendances dont nous souffrons. Nous assistons à la fracturation de notre société qui va de pair avec la fracturation du monde. L'émergence d'un pôle constitué par la Chine représente un élément de déséquilibre dans l'ordre international, à telle enseigne que c'est par rapport à l'axe américano-chinois que nous avons commencé de réfléchir, notamment, il y a plus d'un an, dans un colloque intitulé « *Quelle recomposition géopolitique du capitalisme ?* »². Les événements sont ensuite venus conforter notre thèse.

On ne peut pas séparer l'installation du néolibéralisme de la mutation du système hégémonique américain à partir du début des années 1970. L'hégémonie américaine était sortie tout armée de la Seconde guerre mondiale mais elle ne pouvait plus se perpétuer sous la même forme. La décision marquante est prise par le président Nixon lorsqu'il suspend la convertibilité or du dollar. De là vont découler un certain nombre de dispositifs, dont les accords de la Jamaïque qui consacrent le flottement des monnaies théoriquement autour du DTS (droit de tirage spécial, panier de devises créé pour remplacer l'or monétaire dans les grandes transactions internationales). En réalité c'est le dollar qui sera consacré comme monnaie mondiale.

Dans les mêmes années des chocs majeurs interviennent dans l'ordre international. Les deux chocs pétroliers, 1973 : la guerre du Kippour, 1979 : l'arrivée au pouvoir de l'ayatollah Khomeiny. C'est en même temps une réorganisation du monde sur le plan économique. Le grippage du système sera surmonté à travers une politique vigoureuse de hausse des taux d'intérêt administrée par la *Federal Reserve Board* sous l'impulsion de son président, Paul Volcker, qui va créer les conditions d'un rééquilibrage du partage du revenu au bénéfice des profits à travers la recréation d'un volant de chômage dans les pays industrialisés. Tout cela prendra quelques années. Mais les choses apparaîtront clairement quand Mme Thatcher et M. Reagan viendront au pouvoir.

Il y a l'aspect politique des choses. Cette décennie va aboutir à une nouvelle donne mondiale avec l'implosion de l'URSS. Le néolibéralisme s'installe parallèlement avec la politique de libéralisation des échanges poursuivie par les

² « *Quelle recomposition géopolitique du capitalisme ?* », colloque organisé par la Fondation Res Publica, le 5 novembre 2019.

États-Unis. En Europe, l'Acte unique, grand acte de dérégulation, supprime tous les obstacles aux échanges de biens, de services, de capitaux et de personnes en Europe, jusqu'au traité de Maastricht dont certains - tel Olivier Beaud dans un livre intitulé *La puissance de l'État* (PUF, 1994) - soutiennent qu'à travers le transfert de la souveraineté monétaire et de la souveraineté en matière de droit de circulation des personnes, il a été l'équivalent d'un changement de constitution. Sauf qu'il n'a pas été présenté comme tel et que c'est sur la base de l'article 89 qu'on a soumis le Traité de Maastricht - et non pas l'autorisation de déroger à la Constitution - au référendum qui a été positif à 51% contre 49%. Mais juridiquement et politiquement cela a ouvert une nouvelle période, avec cette modification importante de la politique monétaire qu'a marquée l'arrivée de M. Draghi à la tête de la BCE et le lancement d'une politique accommodante en matière de création monétaire à partir de 2012 mais surtout de 2015. 22 à 23 ans se sont écoulés entre le traité de Maastricht et des politiques monétaires accommodantes qui ont permis de sauver – provisoirement – le système de l'euro.

Je pense que si on ne lie pas la critique de l'État que nous avons vécue de manière lancinante pendant 30 ou 40 ans et l'instauration du néolibéralisme en Europe et dans le monde on prend le risque de ne pas bien comprendre ce qui s'est passé.

Pour moi, la restauration de l'État est dictée par les dégâts qu'a commis le néolibéralisme sur les plans économique, social et géopolitique. La situation à laquelle nous sommes arrivés n'est pas tenable dans la durée. Nous avons besoin de recréer l'État. Peut-être pas le même État. Je veux bien que l'on discute sur le fait de savoir si l'État que nous avons connu à l'époque du « *welfare state* » était aussi plein de défauts que, sous une indéniable pression idéologique, on le décrit aujourd'hui. Il avait ses défauts et ses qualités. Aujourd'hui nous avons besoin de reconstruire un État qui tienne compte de ce qu'est l'état de l'économie mondiale. Nous ne sommes plus à l'époque du « *welfare state* » et de l'économie keynésienne. La régulation financière du capitalisme telle qu'elle s'est exercée aboutit à des impasses qui sont assez visibles et la remise en cause de ce modèle néolibéral est le fait de ses tenants eux-mêmes. Il est tout à fait frappant de voir que ce sont les pays anglo-saxons avec des dirigeants conservateurs, M. Trump et M. Johnson, qui remettent en cause les règles du jeu qui étaient celles du néolibéralisme.

Il faut répondre aux questions qui nous sont posées du point de vue des dépendances que nous avons laissées se créer. C'est vrai généralement de l'Europe mais surtout de la France.

Allons-nous laisser l'avenir aux États-Unis et à la Chine ? La rivalité de ces deux hégémons va-t-elle modeler le monde de demain ?

Ou serons-nous capables de reconstruire l'État, simplement pour être libres, pour revenir au dessein émancipateur qui est celui de l'État républicain ? Est-ce possible ? Comment le faire à partir de l'État national qui, s'il en a délégué quelques-unes, a conservé quand même beaucoup d'attributions, et à partir d'initiatives qui restent à prendre ? Souvenons-nous du sommet de Lisbonne, en 2000, censé faire de l'Europe « l'économie de connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » en dix ans ! Tout cela, avec le recul, prend un air quelque peu dérisoire.

Comment repenser l'État en articulant le niveau national, les collectivités subordonnées et le niveau européen ? J'entends par « niveau européen » à la fois l'Union européenne, la zone euro mais également une coopération à géométrie variable, par exemple avec la Grande-Bretagne ou avec la Russie.

Je terminerai par « guerre et paix », le critère de nécessité d'un État.

Comment pouvons-nous préserver la paix en Europe ? Comment la tension que nous voyons se développer entre les États-Unis et la Chine se manifesterait-elle dans les dix ou vingt années qui viennent ?

Je suis de ceux qui croient que nous ne sommes pas à l'abri d'un nouveau conflit mondial dont je ne connais ni la forme qu'il prendra, ni l'endroit précis où il pourra éclater. Si les armes nucléaires sont un ralentisseur des conflits, elles ne nous mettent pas totalement à l'abri d'un tel conflit qui peut prendre la forme d'incidents en mer de Chine, qui peut éclater au Moyen-Orient ou dans l'Océan indien... D'autre part nous savons que des armes nucléaires de faible puissance ont été mises au point et peuvent entraîner un conflit dont la nature ne sera peut-être pas cataclysmique dans l'immédiat mais constituera quand même quelque chose de radicalement nouveau.

Je rappellerai le discours du général de Gaulle justifiant la dissuasion nucléaire en 1959 à l'École militaire de Saint-Cyr³. Cette arme, avait-il dit, a pour but de faire en sorte que nous ne soyons entraînés dans un conflit que pour la défense de nos intérêts vitaux et surtout pour que nous ne soyons pas entraînés dans un conflit qui ne serait pas le nôtre.

Ne pas être entraînés dans un conflit qui ne soit pas le nôtre, voilà un objectif qui pourrait avoir un certain intérêt du point de vue des Européens. Je n'ai pas besoin de dissenter longtemps sur l'Allemagne. C'est un pays pacifique et même pacifiste pour une partie importante de son opinion publique. La dissuasion française a une vocation essentiellement défensive. Cette « arme de non-emploi » a pour but de préserver la paix. Le déséquilibre en Europe peut apparaître par rapport à la Russie. Je crois que la Russie aujourd'hui n'est plus l'URSS d'il y a trente ans, par sa population, par ses moyens. Néanmoins il n'y a pas de paix concevable qui ne soit sous-tendue par des équilibres militaires, ça n'existe pas ! Donc la dissuasion française a un rôle très important de stabilisateur au niveau européen.

J'ai évoqué cet aspect militaire mais il faudrait certainement parler du numérique. C'est un point très important. Les Européens sont-ils capables de prendre place au niveau des grandes plateformes numériques américaines ou chinoises ? Ou l'Europe est-elle définitivement réduite à l'impuissance ?

Donc l'État, pour quoi faire ?

D'abord pour maintenir l'Europe en paix et pour faire de l'Europe un acteur des relations internationales entre les États-Unis et la Chine au XXI^e siècle.

Ceci est la condition du reste.

Je donne la parole à Mme Marie-Françoise Bechtel.

³ Le 3 novembre 1959, le général de Gaulle, président de la République française, prononce devant les élèves de l'École militaire de Saint-Cyr un discours dans lequel il insiste sur la nécessité pour la France de conserver le contrôle absolu de sa défense nationale. (NDLR)

L'État du XXI^e siècle, quelques interrogations, quelques repères.

Merci beaucoup, Monsieur le Président, cher Jean-Pierre,

Vous avez souligné à quel point nous sommes à un moment historique, peut-être celui de la fin du délitement à la fois objectif et subjectif de l'État. Objectif parce que l'État a reçu les coups de boutoir de la mondialisation libérale, à la fois ordonnés et désordonnés. Subjectif parce que nos concitoyens ont intériorisé l'idée que l'État ne « valait » ou ne « pouvait » pas grand-chose, ce qui, selon les catégories de population, ne correspond pas à la même sensation.

Peut-être ne faut-il pas surestimer ce moment historique. Portée par la crise du coronavirus une tendance se dessine qui prédit que plus rien ne sera comme avant et annonce le retour de l'État. Cela ne me semble pas si évident. J'en veux pour preuve un souvenir anecdotique. Je siégeais au début des années 2000 au sein d'un comité d'experts d'ECOSOC à l'ONU. Le grand sujet était alors la crise argentine. Le thème qui parcourait les débats était la nécessité impérieuse du retour de l'État parce que c'était précisément le défaut d'État qui avait plongé l'Argentine dans cette crise. On se demandait notamment comment faire pour sortir du *New public management* (qui n'était pas encore à la mode en France car nous avons souvent un large temps de retard sur ce genre de modes). Ces interrogations datent du début des années 2000 (et suivaient de peu les crises russe et japonaise). C'est pourquoi je ne suis pas sûre que nous soyons à un moment historique marqué par le retour de l'État. Mais pour ma part je suis plus que prête à faire comme si !

« *L'État*, disait Georges Burdeau, *personne ne l'a jamais vu* »... Si je commence par ce qui pourrait passer pour une boutade – regrettant que le professeur Troper, ce grand disciple du grand Burdeau, ne puisse donner son sentiment sur le sujet – c'est que pour envisager l'État qui vient, celui du XXI^e siècle, on ne peut s'abstraire totalement d'une *pensée de l'État*. Et c'est pourquoi je me félicite beaucoup de ce que le président de notre Fondation ait souhaité réunir ce soir d'éminents universitaires avec quelques praticiens de la chose publique.

Oui, il faut tenir les deux bouts de la chaîne, la pensée et l'action. Tout d'abord, *sans une interrogation sur la nature même de l'État* nous risquerions de nous condamner soit à l'aveuglement passéiste, soit à la fuite en avant vers un « monde d'après » plus incantatoire que probable.

Mais pour que cette interrogation soit féconde, encore faut-il qu'elle ait le souci du réel ; c'est toute la difficulté qu'il y a à ne pas ériger la nouveauté en guide absolu de la réflexion en jetant le passé aux orties sans pour autant glorifier vainement un passé qui nous a fuis. Si j'osais le mot, je dirais que c'est une dialectique du réel et du possible qui devrait apporter une vision de ce que peut être l'État au XXI^e siècle.

Je n'aurais peut-être pas commencé ainsi mon propos si je n'avais écouté hier soir Marcel Gauchet dans une autre enceinte, parler de l'État en exposant une sorte double paradoxe : l'une des branches étant que la mondialisation a en réalité imposé l'État nation comme incontournable, l'autre étant que plus jamais on ne pourrait demander à l'État d'assumer des fonctions de gestion de l'économie ou de planification comme ce fut le cas avant que les Trente Glorieuses n'aboutissent – je cite toujours Marcel Gauchet – à détruire leur propre modèle.

Je ne voudrais pas lasser le public de Res Publica en abusant d'une citation que j'ai déjà à plusieurs reprises utilisée sur d'autres sujets. C'est une phrase de Jean-Paul Sartre qui disait en substance : « J'en étais venu à mesurer les mérites (ou la justesse) d'une idée au déplaisir qu'elle me causait. » Et bien l'idée qu'il faudrait à jamais dire adieu à l'État planificateur et ne plus voir dans l'État stratège que l'État plateforme assorti certes d'un État entrepreneurial mais se bornant à favoriser l'éclosion économique, cette vision, je l'avouerai, a causé en moi un vif déplaisir. Je me sens donc tenue de me demander jusqu' à quel point elle ne démolit pas avec justesse quelques certitudes qui me semblaient acquises.

J'essaierai ici de dépasser ce dilemme, d'abord en critiquant pour partie une vision qui me semble réductrice, ensuite en la rejoignant sur la nécessité de l'État stratège quitte à s'interroger sur son contenu à la fois possible du point de vue du réel et nécessaire du point de vue de l'intérêt général.

Je vois deux raisons pour critiquer une vision qui serait réductrice à l'excès de l'État et de son rôle moteur.

L'une est assez générale.

Comment dire « à jamais » - jamais nous ne reverrons l'État que nous avons connu - alors que nous sommes plongés dans l'histoire et même dans une histoire « chaude » pour reprendre la distinction de Claude Lévi-Strauss entre « sociétés froides » et « sociétés chaudes », celle de sociétés en mouvement, piaffantes même, où jamais peut-être l'invention humaine n'a plus rapidement modifié les comportements et davantage encore les guides et codes du comportement ; je pense bien sûr à l'effraction du numérique aujourd'hui, de l'intelligence artificielle peut-être demain, irriguant la société tout entière, modifiant les comportements consuméristes et économiques ainsi que les mentalités. Or l'État et l'histoire ont un lien tel que toute prédiction historique qui serait erronée retentirait nécessairement sur une pensée de l'État qu'elle fausserait. Les théories de la « fin de l'histoire » l'ont montré car ce sont elles qui ont fait long feu. C'est pourquoi, sans aller jusqu'à dire comme Hegel qu'il n'y a pas d'histoire sans État et que c'est la constitution même d'un État qui fait entrer un peuple dans l'histoire, le XXI^e siècle nous a tout de même montré combien les mouvements d'émancipation nationale et populaire se sont fracassés sur ce manque d'une entité étatique.

Pas d'histoire sans État, or nous avons au moins appris que l'histoire n'est pas finie : il en résulte que l'État ne l'est pas davantage...

Mais pas d'histoire non plus sans nation et c'est là ma deuxième critique à une vision trop réductrice de l'État. En faisant de l'État le critère de l'historicité, Hegel lui-même a certainement quelque peu négligé l'élément national ce qui s'explique clairement par sa nationalité et son époque : la Prusse était un État mais la nation allemande en réalité n'existait pas. Hegel pense l'État, admirablement, mais pas l'État nation.

L'autre raison qui conduit donc à ne pas trop réduire la voilure de l'État est dans ce lien particulier entre l'État et la nation que nul ne conteste et surtout pas dans notre pays. Si je voulais parodier Hegel, je dirais que l'« élément national » est indissociable de la façon dont l'État fait l'histoire et la fait avec une contradiction fondatrice qui est la suivante : l'État peut être le jouet de forces historiques nous l'avons bien vu depuis trente ans, mais il reste finalement le moteur de l'histoire. Comment expliquer sinon le fait que jamais les forces économiques, si puissantes soient-elles, n'aient pu dominer le monde sans l'*hégémon* politique, celui de l'État nation le plus puissant, comme Jean-Pierre Chevènement l'a montré à propos de

la première mondialisation sous égide britannique puis de la seconde sous égide américaine jusqu'à sa contestation par un autre grand État nation, la Chine ?

Cela dit, pour n'être pas hégémonique, une nation peut s'inscrire dans l'histoire et y laisser sa trace. C'est notamment la raison pour laquelle le génie national de chaque peuple européen ne trouve pas à s'inscrire dans un État fédéral ni même dans un ensemble doté des pouvoirs comme l'ensemble constitué par la Commission et le Conseil qui est au fond un appareil d'État sans État. Cet exemple montre bien que l'on peut singer l'État notamment en développant des règles bureaucratiques mais il manque alors l'essentiel qui est l'identité même d'un État reconnu par un peuple dans un cadre national.

S'agissant enfin de la France il serait tout particulièrement difficile de nier que l'universalité du message qu'elle a porté à l'extérieur n'aurait pu exister si ce message n'avait pas été le fait d'une nation citoyenne – c'est toute la différence entre la Déclaration des droits américaine et la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen. On ne saurait nier non plus le rôle du modèle républicain dans l'adhésion historique du peuple français à l'État. C'est pourquoi d'ailleurs – mais d'autres intervenants le diront probablement – s'il est une tâche indispensable pour l'État de demain c'est celle d'assurer la cohésion nationale.

Ce préambule m'a semblé nécessaire pour aborder schématiquement ce que pourraient être les grands défis de l'État au XXI^e siècle.

1/ L'État et le temps

1. Il est vain de croire que l'action de l'État puisse se développer hors d'un cadre institutionnel permettant le temps long, celui qui est nécessaire à la vision du chef de l'État. Je ne veux pas redire ici ce que j'ai dit maintes fois mais l'erreur que fut le quinquennat avec inversion des élections doit être impérativement rattrapée. La bonne réforme constitutionnelle n'est pas celle qui bricole de la participation citoyenne mais celle qui rend une voix au politique.
2. Cette même récupération du temps long devrait me semble-t-il conduire à réinventer une planification prévisionnelle, souple, accompagnant les entreprises là où c'est nécessaire avec les instruments adéquats – Trésor, banques de développement – car comme le disait un jour Jacques Fournier, « le marché est myope ». Il faut donc une longue vue. Mais aussi

rendre la main à l'État sur des secteurs sensibles en lui permettant d'anticiper les besoins. La pandémie l'a montré en matière sanitaire mais le besoin existe en d'autres domaines intimement liés au bien-être des citoyens et à l'indépendance de notre pays comme la fourniture énergétique. Sur le modèle de la défense nationale, des lois de programme seraient appropriées et une révision de la règle de l'annualité budgétaire bienvenue, au moins dans certains secteurs.

2/ L'État et l'espace. Il s'agit ici de la gestion de son espace intérieur d'une part, de son rapport à l'extérieur d'autre part.

1. Je n'insiste pas sur la dimension territoriale. Benjamin Morel a excellemment montré, notamment dans une contribution publiée sur le site de la Fondation⁴, les dangers du projet dit « 3D » (décentralisation, différenciation et déconcentration), notamment de la différenciation. Je dirai seulement que ce qui frappe dans les actuels projets est la pauvreté des objectifs : il s'agit de différencier pour différencier. Cela n'est pas sans me rappeler la réforme régionale voulue par François Hollande dont le seul objectif – si l'on met à part la recherche d'économies qui n'ont jamais eu lieu, au contraire – était de réformer pour réformer. La question territoriale devrait avoir pour objectif premier – et c'est le meilleur moyen de répondre à la « différenciation » – le développement de l'activité des services de l'État sur les territoires. Un préfet en exercice me confiait récemment être dépourvu des moyens de mener décentement ses missions alors s'il s'agit de les renforcer, ce que je crois nécessaire. Ce sont bien des *moyens de l'État qu'il faut remettre sur les territoires*. Rendre aux préfets des moyens aujourd'hui réduits à l'os est le meilleur moyen de lutter, par une comparaison qui n'échappera pas à nos concitoyens, contre la différenciation porteuse évidente d'inégalités. Ce point est très important car, en complément de la révision constitutionnelle évoquée plus haut, il faudrait inclure une autre réforme inscrivant dans la Constitution les principes d'égalité et de continuité des services publics. Ce serait le meilleur moyen de rendre au citoyen une vraie confiance dans l'action publique.

⁴ Benjamin Morel, « Le droit à la différenciation, les dangers d'une révision constitutionnelle », *Fondation Res Publica*, 2019.

2. Autre aspect de l'action de l'État dans l'espace : sa politique extérieure.
Outre les besoins d'une diplomatie indépendante, seul cas dans lequel un pays a plus besoin d'une voix forte et crédible que de moyens spécifiques (sauf en ce qui concerne la francophonie, enjeu très important pour notre avenir), il faudrait s'atteler à donner chair à l'indépendance. Au moins avons-nous quelque peu progressé sur cette question de la « souveraineté européenne » – à laquelle nous avons consacré un colloque⁵ – puisque, apparemment le discours officiel se concentre aujourd'hui sur la notion beaucoup plus juste d'« indépendance européenne ». Il faut impulser, comme seul un grand État peut le faire, une négociation secteur par secteur, aéronautique, spatial, numérique, IA, sur lesquels nous avons pris du retard sur les États-Unis (Marcel Gauchet le disait devant les auditeurs de l'IRSP en soulignant l'abîme qui nous sépare des États-Unis, lesquels, grâce à l'effort militaire, ont conduit des actions qui nous ont peut-être définitivement laissés à distance).

La France peut ainsi proposer des alliances entre ce que l'on pourrait nommer des actions coopératives en Europe dans les secteurs réunissant, sur le modèle d'Ariane, les États volontaires, par hypothèse les plus puissants. « NCE » (nations coopératives d'Europe) serait un bon sigle pour de telles actions qui, portant donc sur l'espace, la recherche dans les domaines de pointe et les technologies notamment numériques, se situeraient à côté et en dehors des Traités qui corsettent aujourd'hui les initiatives.

3. Une dernière remarque nous ramène au champ intérieur de l'action étatique mais sur l'ensemble de l'espace national cette fois. Prévoir les besoins et organiser en conséquence les actions nécessaires ne relève sans doute plus aujourd'hui de la même fonction qui était celle du Plan après 1945. Mais cela ne veut pas dire que ces deux impératifs ne puissent trouver les outils appropriés. Nous verrons si le nouveau Commissariat au Plan jouera le rôle prospectif qui semble lui être dévolu. Mais il restera dans le meilleur des cas à mettre en œuvre des actions de long terme. Pourquoi ne pas définir un « cadre prévisionnel » dans lequel les entreprises et le

⁵ « *La souveraineté européenne, qu'est-ce à dire ?* », colloque organisé par la Fondation Res Publica, le 16 avril 2019.

gouvernement s'engageraient dans un dispositif où l'État soutiendrait les efforts faits en faveur de l'indépendance nationale dans les secteurs névralgique et/ou de pointe ? L'État pourrait peut-être garantir les fonds propres des entreprises appelées à la performance. J'ai noté que c'était un point d'accord entre de nombreux analystes de tous bords.

3/ Enfin l'État et la société

Le temps est loin où la légitimité de l'État – je reviens à Hegel – était dans le dépassement de la société civile. Cette dernière semble au contraire prospérer sur les décombres de la loi souveraine, de l'intérêt général. Je n'insiste pas sur le délabrement du consensus national, les trous dans la cohésion sociale, la sécession des élites, la judiciarisation de l'action publique et la montée de droits individuels qui ont perdu la boussole de l'intérêt général. Je ne sais pas si l'on peut lutter efficacement contre cela mais je crois que c'est à l'État de le faire. Là c'est une vision claire des choses qui lui est demandée. Orienter l'école par la boussole républicaine, l'école jusqu'à la formation professionnelle, revoir la politique territoriale (comme proposé ci-dessus) avec une distribution équitable de services publics soustraits à la loi européenne mais aussi le rééquilibrage du logement, souvent entrepris, jamais achevé et pourtant plus que jamais une priorité. Toutes ces réformes sont les éléments clé de la reconstitution de l'ascenseur social.

Tout cela rendra-t-il l'État plus acceptable aux yeux de la majorité de nos concitoyens sans le soutien desquels rien n'est possible ? Il faudrait pour cela mettre fin à la confusion entre État et gouvernement et par conséquent soustraire l'État à la pression qui s'exerce à court terme sur l'exécutif. J'en reviens donc pour finir à l'idée prioritaire d'une révision constitutionnelle qui donnerait présence et légitimité aux besoins de l'État en tant que besoins des citoyens. Mais cette révision n'aurait en réalité de sens que portée par une vraie volonté de réinscrire l'action publique dans le long terme. Nos concitoyens doivent sentir que ni nos engagements européens les plus coercitifs ni le règne du *management* ni la démission de l'autorité (dont je n'ai, et je le regrette, plus le temps de parler) ne peuvent résister à cela.

Voilà les pistes que j'ai voulu essayer de tracer. Elles ne sont ni tout à fait assez concrètes ni, peut-être, tout à fait assez justifiées mais au stade où nous en sommes et compte tenu de ce que je disais en commençant, je crois que dans la zone d'incertitude où nous restons encore, nous pouvons essayer de nous raccrocher

tout de même à quelques perspectives et si possible à quelques propositions d'avenir.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, Marie-Françoise Bechtel, pour cet exposé brillant et ces pistes qui méritent en effet d'être explorées jusqu'au bout. Mais vous les avez dégagées avec suffisamment de force.

Je me tourne maintenant vers Jean-Éric Schoettl.

JEAN-ÉRIC SCHOETTL

Réarmer l'État régalien

Merci, Monsieur le Président.

Le principal enseignement à tirer de la crise sanitaire est le besoin d'État, mais d'un État plus anticipateur, plus agile et plus réactif.

Nous avons observé le meilleur (dévouement, imagination facilitatrice), mais aussi le pire (bureaucratie, corporatisme) de la part tant des responsables que des agents publics.

Comment redonner à l'État ce ressort et ce tonus que la société attend de lui, particulièrement en temps de crise, mais aussi dans ses relations habituelles avec les particuliers et les entreprises ?

Comment réarticuler entre elles (et dans l'esprit des citoyens) les grandes dimensions de l'action de l'État (régalien, prestataire de services et gardien du long terme) ?

Plusieurs voies me paraissent ouvertes. Elles sont autant de défis à l'esprit du temps.

1) Il faut d'abord une vision.

Il faut retrouver la foi dans la chose publique.

Le besoin d'un surplomb commun, d'une forme de transcendance, survit à la sécularisation du politique.

La gestion de la Cité ne peut se réduire à l'agrégation de revendications individuelles ou minoritaires.

Comme dirait Jean-Claude Michéa, l'addition d'une multitude de « C'est mon choix » ne dessinera jamais les contours du Bien commun.

Une société sans valeurs ni disciplines collectives, une société reposant sur la seule exaltation de l'autonomie de l'individu, retournerait tôt ou tard à l'état de nature décrit par Hobbes.

La glorieuse apothéose de l'individu au sein de la démocratie occidentale moderne n'aurait été alors que l'antichambre d'une vertigineuse régression.

Pour remonter cette pente, il convient de rétablir la primauté de l'intérêt général.

Rétablir la primauté de l'intérêt général, c'est reconnaître la noblesse du politique qui doit arbitrer entre besoins multiples et moyens limités, ce qu'ignore superbement l'intégrisme droits de l'homme, qui ne connaît que les droits subjectifs et plus particulièrement les « droits à ».

Pour celui-ci, en effet, le politique, l'élu, l'administrateur ne sont que la courroie de transmission d'un catalogue préétabli de droits fondamentaux, dont le juge, actionné par les groupes militants, est l'unique protecteur, voire inventeur, légitime.

2) Il nous faut aussi reconquérir, à l'échelle nationale, ou au moins européenne, notre souveraineté économique.

La désindustrialisation de la France, depuis une trentaine d'années, est en grande partie la conséquence de la mondialisation néolibérale. Elle est consternante, qu'on la mesure dans le temps ou par comparaison avec l'Allemagne.

La crise sanitaire nous en a fait toucher du doigt les conséquences les plus humiliantes et les plus inquiétantes.

Avant elle, le naufrage des banlieues, le mal-être des périphéries et le mouvement des gilets jaunes nous en avaient révélé les effets sociaux délétères.

Et l'agriculture française, elle aussi, a amorcé son déclin, puisque, l'année dernière, la balance agricole française a été déficitaire pour la première fois depuis un demi-siècle.

Un consensus se dégage, et c'est heureux, sur la reconquête de notre souveraineté économique dans les secteurs essentiels ou sur les maillons essentiels des activités productrices.

Mais les politiques économiques sont un art tout d'exécution.

La souveraineté économique, quel en est au juste le mode opératoire ?

Je n'insisterai pas plus sur cet aspect de la reconquête de notre indépendance, non pas parce qu'il est secondaire, bien au contraire, mais parce qu'il dépasse mon domaine de compétences.

Je m'exprimerai plutôt ici sur l'aspect institutionnel de la reconquête de la souveraineté nationale.

Je pense à cet égard qu'une transformation radicale de notre environnement institutionnel en est la condition.

3) Il nous faut en effet transformer radicalement notre environnement institutionnel.

Je vais exprimer ici une vue hétérodoxe : pour accomplir efficacement leurs missions et honorer le pacte qui les lie aux citoyens, les délégués de la souveraineté populaire, Gouvernement, Parlement, élus locaux, administrations sont aujourd'hui trop contraints par des normes, des procédures, des instances et juridictions nationales et supranationales. Ils sont comme Gulliver ligoté par les Lilliputiens. Pour redonner à leur action la vigueur que la société attend d'eux, il faut dénouer ces liens et libérer la force des ambitions.

Souveraineté de l'État et souveraineté dans l'État ont été soumises depuis cinquante ans à une intense corrosion. Le modèle westphalien de la souveraineté nationale, comme le modèle démocratique de la souveraineté populaire, ont été pareillement malmenés. Au nom des droits individuels, de la paix universelle et du doux commerce, Sieyès, comme Rousseau, sont relégués au magasin des pensées dépassées, pour ne pas dire des vieux démons à confiner dans une bouteille solidement scellée.

Ce que je vais évoquer est un changement de paradigme, tant il y aurait à faire (et à défaire) et tant cette idée de restaurer les marges de manœuvre du législateur, du Gouvernement, des ministres, des maires, des administrateurs, est contre-intuitive à une époque où il n'est question que de contre-pouvoirs, de démocratie participative et de procédures garantissant la moralisation de la vie publique, et

où l'action publique est toujours soupçonnée, faute d'être surveillée, d'en faire trop contre les libertés, trop pour les privilèges et pas assez pour la satisfaction des droits.

Je vais donc faire un doux rêve, en étant conscient que ce rêve est le cauchemar de tous ceux qui ont trouvé un intérêt matériel ou idéologique à ligoter Gulliver et que, pour cette raison, il a peu de chances d'être exaucé.

a) Dans ce rêve, libérer Gulliver des liens qui l'enserrent impliquerait d'abord d'œuvrer en faveur d'une Europe des nations et non fédérale, d'une Europe européenne (comme dit Jean-Pierre Chevènement, reprenant la formule de de Gaulle), d'une Europe respectueuse des frontières nationales.

Sans frontières, l'État est un ectoplasme.

La refonte des traités, indispensable, doit nous permettre de passer d'une logique des institutions, qui bride et brime les souverainetés et les sensibilités nationales, à une logique des coopérations, nécessairement à géométrie variable, tirant sa force non pas, comme aujourd'hui, de l'effacement des États-membres, mais, tout au contraire, de confiances nationales retrouvées et convergentes.

C'est de ces volontés nationales ressourcées dans le génie et l'histoire de chaque État-membre (en France dans le patriotisme républicain) que peut naître, grâce aux coopérations inter-étatiques, une volonté commune européenne, expression que je préfère de beaucoup à la notion équivoque d'Europe souveraine.

Cela peut et doit se faire autour d'objectifs d'autonomie stratégique à l'échelle de l'Union (technologiques, industriels, commerciaux, sociaux et fiscaux, comme la TVA socio-environnementale aux frontières de l'Union), et sur des enjeux communs de sécurité et de contrôle des flux migratoires.

Une première application serait un plan de relance européen fondé sur la coopération entre États membres volontaires et déconnecté des institutions européennes et de leurs conditionnalités bureaucratiques et attentatoires aux souverainetés nationales (je pense en particulier à celle relative à l'État de droit).

b) Libérer Gulliver des liens qui l'enserrent impliquerait plus généralement de dénoncer ou renégocier nos engagements internationaux pour s'affranchir du trop-plein de tutelles juridictionnelles ou para-juridictionnelles supranationales (CEDH, comité des droits de l'Homme de l'ONU...).

c) Dans l'ordre interne, libérer Gulliver des liens qui l'enserrent devrait conduire à mettre fin à cette apparente toute-puissance du Chef de l'État qui, en le faisant sans cesse descendre dans l'arène, en le rendant comptable de tout, conduit, nous le voyons bien, à la paralysie de l'Exécutif.

Pour cela il faut au moins revenir sur le quinquennat, voire mettre fin à la dyarchie président de la République - Premier ministre en instaurant un régime parlementaire.

Dans les deux cas, il faut inscrire dans le marbre constitutionnel, pour l'élection des députés, le principe du scrutin majoritaire uninominal de circonscription, seul à favoriser l'émergence d'une majorité stable et à assurer que chaque député est l'élu du peuple entier et non (comme dit la Constitution d'une « section du peuple » (parti, communauté, région etc.).

d) Je poursuis mon rêve régalien.

Libérer Gulliver de ses entraves, pour mieux lui faire servir notre peuple et regagner la confiance de celui-ci, supposerait également :

- De nommer des ministres en petit nombre (mais assistés de secrétaires d'État techniques), ayant un profil les rendant aptes à se comporter comme les patrons de leur ministère et à faire prévaloir la volonté politique sur les résistances administratives ;
- De revoir, dans la Constitution, le partage loi-règlement dans un sens plus souple, conformément à l'esprit de 1958 ;
- De replacer la primauté de la loi au centre de notre édifice institutionnel (notamment avec un « dernier mot » parlementaire pour contrer le gouvernement des juges) ;
- De dépenaliser la vie publique (en mettant fin aux infractions non intentionnelles), afin notamment d'éviter que la tentation d'ouvrir un parapluie pénal ne produise des comportements prudentiels de type bureaucratique (évitement, segmentation des responsabilités etc.) nuisant à la réactivité administrative ;
- De supprimer la QPC (Question prioritaire de constitutionnalité) et de revoir les procédures de référé administratif dans un sens moins intrusif pour l'administration ;

- De mettre fin à l'existence d'organes dont l'action s'est révélée concurrente et paralysante de celle des pouvoirs publics (Défenseur des droits, CNIL, Commission nationale consultative des droits de l'homme...).

e) Pour redonner du muscle à la gestion publique, il nous faut aussi :

- Alléger les obligations formelles de l'administration, notamment leurs obligations consultatives ;

- Démanteler en grande partie le maquis de normes enserrant l'action tant des collectivités territoriales que de l'État lui-même et de l'ensemble des administrations publiques ;

- Assouplir la procédure budgétaire au-delà de ce qu'a fait la LOLF (pluriannualité, enveloppes globales et programmes globaux) ;

- Mettre les experts à leur juste place : éclairer, non codécider ;

- Déconcentrer l'action de l'État en laissant aux responsables la bride sur le cou, tant pour l'emploi des crédits (fongibilité) que pour l'organisation et le fonctionnement de leurs services et pour la gestion des ressources humaines ;

- En lieu et place de la cogestion syndicale uniforme actuellement imposée par les textes, laisser à chaque responsable, aux différents niveaux (ministres, directeurs d'administration centrale et chefs des services déconcentrés), le soin de mettre en place les modes de consultation des agents qu'il estime appropriés ;

- Renforcer les pouvoirs des préfets, notamment en matière d'arbitrage et de régulation ;

- Développer les administrations de mission transversales et les guichets administratifs territoriaux polyvalents ;

- Assouplir les rapports État-particuliers dans le sens de la simplicité et de la sécurité juridique (rescrit par exemple) ;

- Permettre aux collectivités territoriales (plutôt que de leur donner plus d'attributions) d'exercer leurs compétences de façon plus libre, tout en renforçant leur autonomie fiscale et en assouplissant les règles de l'intercommunalité ;

- Développer, face aux problèmes et aux crises, sous la houlette du Premier ministre (au niveau national) et du préfet (au niveau local), le réflexe de coopération au sein des services de l'État, comme entre services de l'État, collectivités et acteurs privés (associations et entreprises).

f) Pour redonner son tonus à l'action de l'État, dans ses relations avec la société, il me semble également crucial :

- D'inscrire dans la Constitution l'obligation de continuité des services publics, ainsi qu'un aspect de plus en plus méconnu du principe de laïcité (« Nul ne peut se prévaloir de ses croyances ou de son origine pour se soustraire à la règle commune ») ;
- De créer un service national obligatoire ;
- De construire un système de santé publique associant hôpitaux publics et médecine libérale, avec des obligations de service public pour les personnels soignants libéraux ;
- De prendre beaucoup plus en charge les élèves de l'enseignement public, en multipliant les internats et en y développant le civisme et le sentiment d'appartenance nationale.

g) En matière de justice, mon rêve régalien consisterait particulièrement :

- À ouvrir la magistrature aux expériences extérieures en recrutant hors ENM des personnes expérimentées (et pas seulement des universitaires) dans une proportion sensiblement supérieure à l'actuelle et à favoriser la mobilité des magistrats dans la fonction publique de l'État et dans la société civile ;
- À permettre à un Conseil supérieur de la magistrature rénové et moins corporatiste dans sa composition, saisi par les chefs de juridiction ou par les justiciables au travers de filtres appropriés, de connaître des abus dans la manière de juger et notamment des atteintes au devoir d'impartialité, abus qui bénéficient aujourd'hui d'une immunité choquante au regard de l'article 15 de la Déclaration de 1789 (qui veut que la société ait « *le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ») ;
- À rendre au garde des sceaux, pourvu qu'elles soient écrites et versées au dossier du contradictoire, la possibilité de donner des instructions écrites au parquet dans les affaires individuelles. La frontière tracée depuis 2013 entre politique pénale générale (pour laquelle le ministre de la justice peut adresser des instructions aux procureurs de la République par voie de circulaire) et affaires individuelles (dans lesquelles il ne peut plus intervenir) est en effet trop ténue pour ne pas être artificielle.

Le rôle du parquet étant non de juger, mais de poursuivre, de requérir et d'administrer, il défend l'intérêt de la collectivité et doit dès lors rester dans une ligne hiérarchique ministérielle. Son indépendance priverait l'Exécutif de la capacité de conduire une politique pénale.

À terme, c'est la séparation du parquet et du siège qui pourrait être envisagée, quoiqu'elle ne soit pas sans inconvénient (risque d'enfermer plus encore les juges du siège dans une tour d'ivoire, faute de se confronter aux réalités du parquet en cours de carrière).

D'ici là, rien ne doit être fait qui rapproche trop le statut du parquet de celui des magistrats du siège au sein de la magistrature.

C'est au contraire dans une plus grande participation des officiers de police judiciaire à la mise en mouvement de l'action publique, autrement dit dans un rapprochement entre police judiciaire et parquet, qu'il faut chercher une riposte aux formes contemporaines de délinquance aujourd'hui non maîtrisées.

h) Enfin, s'agissant de la question de l'ordre public en général, il nous faut réapprendre à assumer la part régaliennne, unilatérale, de l'action publique.

Nous devons retrouver la légitimité de contraindre lorsque le Bien public le commande.

Ni le déni des réalités, ni l'angélisme ne protègent l'ordre républicain.

Au-delà des déclarations martiales, il nous faut restaurer *in concreto* l'autorité de l'État, les marges de manœuvre de la police administrative et la capacité d'action des forces de sécurité face à l'ensauvagement de certaines franges de la société (le mot me semble en effet traduire mieux qu'un autre la réalité des choses).

Ni les règles juridiques, ni l'état d'esprit des élites dirigeantes, pensantes et sermonnantes ne sont propices aujourd'hui à cette restauration.

4) Comment équilibrer cet accroissement des marges de manœuvre de l'action publique ?

Cette libération de l'action publique doit trouver sa contrepartie dans une beaucoup plus grande responsabilité *ex post* de chaque élément du système à l'égard de celui qui le contrôle (agent public à l'égard de sa hiérarchie, Gouvernement à l'égard du Parlement dont le pouvoir de contrôle doit être considérablement renforcé, etc.) et dans une vigilance accrue des corps de contrôle.

Cette plus grande responsabilité de chacun vaut en particulier pour les agents publics : un statut protecteur certes, contrepartie de leurs obligations de disponibilité, mais une mobilité beaucoup plus grande et une possibilité beaucoup plus large qu'aujourd'hui, pour le responsable hiérarchique, de muter ou de radier un agent insuffisant.

5) En revanche, je ne crois absolument pas que le rétablissement de la souveraineté populaire suppose le dépassement de la démocratie représentative par la démocratie directe.

La bonne gouvernance démocratique ne peut sourdre de la démocratie directe, qui est la moins apte à gérer la complexité du monde et à se plier aux impératifs de l'évaluation.

Comment préférer à la collégialité raisonnée de la délibération parlementaire (éclairée par le travail préparatoire des administrations et du Conseil d'État) l'enfièvrement des réseaux sociaux ? l'ambiguïté des résultats de sondage ? l'engrenage chaotique des référendums d'initiative citoyenne ? les inspirations naïves de citoyens tirés au sort ?

La foi souvent aveugle que beaucoup placent dans le dépassement de la démocratie représentative ne doit pas faire déraisonner, étant rappelé ici que la « raison » était une notion constamment convoquée par les hommes de 1789, qui en faisaient une sœur siamoise du « bien commun ».

6) Le retour de l'État est aussi affaire de conscience individuelle, d'honneur professionnel, de capacités personnelles et de formation des agents publics.

a) Une révolution culturelle : l'intériorisation de l'intérêt général

La crise sanitaire nous en fournit l'illustration. Face à l'inconnu, et dans la crainte de voir leur responsabilité engagée, les responsables publics ont souvent été tentés d'ouvrir le parapluie : par exemple, en s'en tenant à la procédure orthodoxe de passation des marchés pour acquérir les masques dont le besoin était pourtant urgent ; ou plus récemment en imposant aux écoles et aux branches professionnelles des obligations de résultat parfois impossibles à tenir.

C'est essentiellement cette attitude prudentielle qui a pu faire parler de blocages bureaucratiques. Sa cause se trouve plus dans le manque d'agilité des esprits que

dans la rigidité des structures, comme le montre la comparaison des comportements des différentes agences régionales de santé au printemps 2020.

Nous touchons ici du doigt une dimension essentielle du redressement de l'action publique, qui est culturelle : l'intériorisation par chacun de l'intérêt général.

Et, au travers de cette dimension culturelle, nous mesurons également l'éminence des questions de recrutement et de formation des agents publics.

b) La formation des agents publics

La vraie réforme de l'ENA et des autres écoles de recrutement de la fonction publique consisterait à restaurer, dans le cœur des fonctionnaires, la ferveur du service public, l'amour de l'intérêt général et le souci de la cohésion sociale. Cela ne se décrète pas bien sûr : j'ai donc conscience de poursuivre mon rêve.

Raviver le feu sacré pour la chose publique n'est qu'accessoirement affaire de structures et de méthodes. Il s'agit principalement d'état d'esprit, de critères de recrutement et de contenu des enseignements. Mieux et plus ambitieusement servir son pays, avec loyauté à l'égard des élus et avec la préoccupation constante de l'efficacité dans la recherche de l'intérêt général : voilà ce qui importe.

À l'ENA, comme dans les autres écoles de la fonction publique, par contagion avec l'évolution du reste la société, un certain individualisme, un certain désamour pour la Nation, une certaine ringardisation de l'État, une fascination inédite à l'égard du libéralisme économique et sociétal, un attrait accentué pour le pantouflage, ont fait leur nid depuis une trentaine d'années. Le service de l'État devient une forme comme une autre de *management*.

Le feu sacré ne s'est pas éteint, mais il a décliné. Le raviver est l'enjeu essentiel de la réforme des écoles de recrutement de la fonction publique.

Conclusion

Je n'ignore pas que le modèle de gouvernance que je viens de brosser peut sembler bien utopique et, pour tout dire, réactionnaire, au sens premier du mot (« en réaction contre une évolution en cours, jugée contraire à des principes fondateurs et génératrice d'effets néfastes »).

Il va au rebours de trop de mutations ayant affecté notre système politique depuis un demi-siècle : internationalisation des fonctions de souveraineté, fragmentation de la société, démembrement administratif, expansion des contre-pouvoirs, judiciaireisation, tyrannie des médias et de l'opinion, transformation de

l'État régalien en État nounou, délitement de l'autorité, dégradation de la transmission, effacement de l'intérêt général derrière les droits individuels et le marché, mise à mal de l'élitisme républicain (qui s'emploie à ce que *chacun aille au bout de ses possibilités*, sans ignorer que celles-ci diffèrent) par un égalitarisme artificiel et acrimonieux dont les maîtres mots sont *quotas* et *discrimination positive*

Peut-on remonter une telle pente ? Tout cela n'est-il pas irréversible ? L'évolution des sociétés politiques, comme celle des systèmes physico-chimiques, n'est-elle pas soumise à une loi d'entropie ?

On peut le craindre. Attention toutefois à ce que le fatalisme ne devienne l'alibi commode du renoncement. Des reconquêtes sont possibles, comme nous l'a montré par exemple en 1985 Jean-Pierre Chevènement en rétablissement le concours général des lycées et collèges suspendu en 1968. Jean-Michel Blanquer reprend aujourd'hui le flambeau dans le même ministère. *Qui veut risquer sa vie la sauvera.*

Qui plus est, l'avenir, en approfondissant la crise actuelle (qui est en grande partie une crise de la confiance en l'État), peut convaincre les esprits de la nécessité de changer de paradigme.

Il faudra alors un cap et des repères à proposer à notre peuple et à opposer aux démagogues et apprentis sorciers de tout poil.

De ce point de vue, le présent propos se veut au moins un exercice de sincérité.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, Jean-Éric Schoettl.

Vous nous avez dressé le tableau de ce qu'il faudrait faire pour relever la République. À ceux qui verraient dans cette démarche un peu d'idéalisme je rappellerai qu'en 1957-58 nous désespérions de ce que devenait la IV^e République. Or dans l'année suivante un grand élan avait soulevé la France et nous étions arrivés à redéfinir un certain nombre de grandes règles sur lesquelles les Français pouvaient se mettre d'accord. Donc ne désespérons pas du futur. C'est un modèle théorique qui peut inspirer l'action. Je reste persuadé qu'il faut trouver les voies du réalisme pour permettre à cette aspiration - que je ressens et que j'observe - à ce que l'État reprenne vigueur puisse se traduire dans la réalité.

Par quelles voies ?

Je donne la parole à Benjamin Morel pour éclairer le chemin.

BENJAMIN MOREL

***Restaurer la légitimité de l'État
Image et représentation de l'État auprès des Français***

Merci Monsieur le Président.

Vous notiez en introduction de nos débats que nous assistions à un retour de balancier en faveur de l'État. C'est sans doute vrai, pour ce qui est de l'action publique. Concernant les représentations collectives, je crains de paraître aujourd'hui plus Cassandre. Il existe actuellement une crise entre les Français et leur État. Dans ses cours au Collège de France, Émile Durkheim dit : « Plus l'État est fort, plus il libère l'individu. » Cette phrase est d'une banalité sans nom pour un républicain de la fin du XIX^e siècle. Aujourd'hui, elle sonne à l'oreille de nombre de nos compatriotes comme un oxymore. L'État ne peut être qu'oppressif, et, s'il l'est, ce n'est que pour nous protéger d'un monde dangereux ; ce à quoi il ne parviendrait même plus. Il suffit d'ouvrir les chaînes d'informations en continu ou les réseaux sociaux pour se voir infliger la longue liste des échecs de l'État. Lors de la crise de la Covid, nous avons assisté à une forme de statophobie médiatique, tutoyant souvent l'absurde. Mais si ces discours sont tenus, c'est qu'ils fleurissent sur un terreau favorable. Les enquêtes d'opinion montrent une défiance des Français vis-à-vis de l'État. Dernier exemple relevé, un sondage pour la Tribune des 18 et 19 juin 2020 : 73% des Français jugent que la crise modifie la manière défavorablement dont ils évaluent son action.

Comprendre la crise de l'État, ce n'est pas seulement comprendre comment ce dernier dysfonctionne, au regard de la science administrative. Comprendre la crise de l'État, c'est comprendre comment sa légitimité est aujourd'hui fragilisée dans le corps social. C'est l'objectif de cette intervention : saisir la crise de l'État par le bas. Car si l'État est rejeté par principe, aucune réforme ne le sauvera. Si l'État devient un objet désirable, toutes les réformes deviennent possibles.

Le Peuple français est un peuple politique. Cela signifie qu'il veut pouvoir faire collectivement des choix et orienter son destin. Comme le notait bien Arendt, la

domination sans partage de la liberté des modernes est à la fois une capitulation du sens du politique, mais aussi de la liberté du Peuple, et donc de l'individu qui renonce à influencer sur son devenir. Il nous faut donc être parfois un peu des anciens. Il nous faut croire en la capacité du politique de changer le monde pour ne pas subir docilement ses mutations. L'État est à cet égard perçu non comme une fin, mais comme un outil. L'État est l'instrument que se donne le Peuple pour agir sur son destin et sur lui-même comme corps social. Or, aujourd'hui, la légitimité de cette fonction semble abîmée. D'abord, car l'État n'est plus identifié, il est un objet flou dont le lien avec le Peuple et le souverain est mal compris. Ensuite, parce que l'État est perçu, à tort ou à raison, comme impotent.

On assiste donc, tout d'abord, à une désidentification de l'État. L'État n'est plus vu par nombre de nos concitoyens comme une entité stable dont ils peuvent saisir les contours. Les figures de l'institution ont cessé de marquer la société. Cela semble provenir de trois séries de facteurs entraînant une conséquence délétère ; le tout accroissant sensiblement l'ampleur de la crise de légitimité.

Le premier facteur est une extériorisation de l'État. Je ne crois guère dans la notion de société civile. Elle a une aura médiatique, idéologique et politique, mais peu de consistance scientifique. En revanche, il existe des acteurs, ou des entrepreneurs, se revendiquant de la société civile. Ceux-ci visent à capter une part de représentation légitime au nom d'un intérêt sectoriel. Ils s'instituent alors en rival de l'État dans son activité de représentation. Ces acteurs font valoir qu'ils sont plus légitimes que les autorités politiques à dessein de représenter tel ou tel segment de la société. Leur réussite, ces dernières années, vient du fait qu'ils sont parvenus à gagner ce pari. Une bonne partie de nos concitoyens, peut-être la majorité, se sent mieux représentée par telle association ou tel mouvement, que par les organes de l'État. L'idée d'une représentation multiple du citoyen, à plusieurs niveaux et selon plusieurs modalités, est une belle idée sous la plume des philosophes ou des auteurs de rapports sur la démocratie. Elle n'a que peu de consistance pratique. Le citoyen peut se projeter alternativement dans plusieurs acteurs, mais sur un sujet donné, quand deux d'entre eux, se réclamant de lui, entrent en dialogue, il en choisit un. Dès lors que ces entrepreneurs de la société civile sont parvenus à se faire des représentants plus légitimes que l'État dans leur champ, l'État devient quelque chose d'extérieur. Il est cette altérité avec laquelle il faut négocier, de qui il faut obtenir, à qui il faut arracher. L'État n'est plus la

continuité de l'individu, il n'est plus que ce qui le contraint. On peut alors penser un renouveau de la représentativité par des réformes institutionnelles. Ce n'est toutefois pas là le plus essentiel, ni sans doute le plus efficace. Entre l'individu et l'État, il y a quelque chose qui manque, un élément d'unité et d'identité subjective qu'est la nation. Ce n'est pas un hasard si les acteurs de la société civile les plus actifs et les plus efficaces sont des entrepreneurs identitaires. L'identité collective permet à l'individu de se projeter dans les instruments que le corps politique se donne. Or l'identité collective portant l'État demeure l'identité nationale. Pour se sentir représenté par l'un, il faut se sentir part de l'autre. Retrouver le sens de la nation, c'est retrouver le lien avec l'État.

Le second facteur tient dans une relégation symbolique de l'État. L'État a cessé d'être autre, par rapport aux diverses institutions sociales. Ses symboles et cérémonies se sont normalisés, son autorité a été ainsi arasée. On a beaucoup parlé de la paupérisation de l'État apparu aux Français comme un témoignage de sa faillite dans la crise du coronavirus. La situation de l'hôpital public aurait notamment, selon Jérôme Fourquet, rompu le sentiment de puissance et de grandeur de l'État que pouvaient avoir les Français. C'est sans doute vrai, mais le constat me semble plus ancien, structurel, et vient d'une désacralisation de l'État par lui-même. Le meilleur exemple en est l'architecture. On a fait des études aux États-Unis sur les Palais de Justice. Un Palais de Justice néo-classique, avec son fronton et ses colonnes corinthiennes, n'a pas du tout le même effet sur le citoyen, l'administré et le justiciable qu'un bloc de béton. Le premier incarne une continuité historique de l'État. Il semble être là de tout temps et survivra à l'individu. Il incarne aussi une singularité de l'État, seul lui habite ce type de bâtiment. Il est un pouvoir autre, atemporel et structurel. À l'inverse le bloc de béton induit la normalité de l'État et son caractère conjoncturel. Le Palais de justice est un immeuble parmi d'autres. L'État est un acteur social parmi les acteurs sociaux. Quand vous déménagez le Palais de Justice des dorures et de la centralité de l'île de la Cité, au Périphérique, vous affaiblissez l'État, vous rompez son autorité symbolique. Vous le désacralisez. Le constat est le même pour les ministères, les mairies, etc.

Le troisième facteur est lié à l'opacité de l'État. Pour que l'État soit perçu, encore faut-il qu'il soit reconnu. Une enquête récente est à ce titre parlante. Dans un sondage CSA pour le Sénat de juin 2020, les compétences de l'État sont claires

pour uniquement 48% des Français, contre 43% pour celles du département. Avec une réforme territoriale tous les deux ans et un champ d'action sans cesse transformé, ce n'est pas étonnant. L'action du département n'est connue que d'une minorité de citoyens. Celle de l'État à peine plus. C'est un problème. Pour beaucoup de Français, identifier ce qu'est l'État et ce qu'il fait n'a rien d'une évidence.

Cela est lié à la multiplicité des acteurs intervenant dans l'action publique. Cela a été évoqué, la montée en puissance de l'Union européenne est un angle d'analyse. Évidemment, la décentralisation en est un autre. Le trouble dans les compétences entre collectivités et État semble inextricable. Notons d'ailleurs, puisque Marie-Françoise Bechtel m'y invite, que les deux lois de différenciation annoncées par le Gouvernement risquent de particulièrement assombrir ce tableau. En enclenchant un mouvement vers une collection de collectivités à statut particulier, sur le modèle Corse, elles institutionnalisent des entrepreneurs identitaires, non seulement rivaux de l'État, mais construisant leur légitimité contre lui. En créant une géométrie variable des compétences, elles obscurcissent encore un peu plus l'action étatique. En rompant l'unité de la loi, elles brisent le sentiment d'égalité et d'efficacité nécessaire à l'adhésion des populations. À défaut de mobilisation sur ce sujet, le colloque qui est le nôtre aujourd'hui apparaîtra exotique aux lecteurs de ses actes dans trente ans, tant ce que nous appelons alors État en sortira abîmé. Là aussi, je suis Cassandre, mais vous savez que la malédiction de Cassandre n'était pas le pessimisme. C'était de voir l'avenir sans être cru par personne.

L'opacité de l'État est également liée aux transformations et à l'instabilité de l'État lui-même. La fluidité de ses structures, la profusion des sigles ne lui donne pas de forme stable et institutionnalisée dans les esprits. Prenons un exemple récent. Devant la crise de la Covid, Angela Merkel immédiatement s'appuie sur l'Institut Pasteur d'outre-Rhin, l'Institut Robert Koch. L'institut a pignon sur rue, il est connu, respecté, sa légitimité n'est pas à construire. Que ce soit l'opposition ou les puissants ministres-présidents des *Länder*, personne ne peut venir discuter le fondement scientifique des décisions de l'exécutif. Celles-ci donnent lieu certes à des consultations, mais pas à de la codécision. Après la loi du 26 mars, contournant le Bundesrat, et la formation d'un « cabinet corona », les choix sont faits de manière discrétionnaire par Angela Merkel et ses ministres de l'Intérieur

et de la Santé. En France, l'exécutif attend un mois avant de s'appuyer sur une structure officielle. Cela laisse le temps à des personnalités comme Didier Raoult d'entamer une irrésistible ascension médiatique. Alors, plutôt que d'aller chercher parmi l'ensemble des acteurs une institution déjà stable, reconnue et légitime, on crée *ex nihilo* un nouvel organe, le Conseil scientifique. Ainsi impose-t-on un impérant qui doit construire sa légitimité dans un paysage déjà très chargé... six mois plus tard, cela conduit Marseille à créer son propre comité scientifique. Si l'État veut être reconnu et légitime, ses structures doivent être stables, ses organes identifiés. Ils doivent inscrire leur légitimité dans le temps et leurs images dans les esprits.

Ces trois facteurs entraînent une conséquence fâcheuse, la personnalisation de l'État. Que reste-t-il de l'État dans l'esprit des Français ? Il n'en demeure que celui qui le représente, en d'autres termes, son chef, le président de la République. On assiste alors à une personnalisation de l'État. Or c'est là extrêmement dangereux. C'est justement contre ce phénomène que s'est construit l'institution étatique. George Burdeau écrivait : « Les hommes ont inventé l'État pour ne pas obéir aux hommes. » Il est ce qui rend acceptable le pouvoir en le décorrélant de l'individu qui l'exerce. Le pouvoir de l'autre est toujours ressenti comme inique, absurde. Le pouvoir de l'État permet à la fois de neutraliser ce sentiment et d'ancrer la fiction d'un pouvoir de moi sur moi-même, via l'institution. Si l'État n'est plus que la personne qui l'incarne, alors s'opposer à Emmanuel Macron, c'est s'opposer à l'État ; s'opposer à l'État, c'est s'opposer à Emmanuel Macron. Lors de la crise, l'opposition et les élus locaux qui attaquaient la gestion de l'État, attaquaient d'abord le président de la République. L'État n'est alors qu'une métonymie de la majorité en place et devient tout aussi fragile qu'elle. Il est mis en jeu dans le combat politique, non comme concept, mais comme acteur. Restaurer la légitimité de l'État implique donc de le réidentifier, de le resacraliser, de le stabiliser : en bref, de le réinstitutionnaliser dans l'esprit des Français.

On assiste ensuite à la montée d'un sentiment d'impotence de l'État. Cette idée peut choquer quand l'on connaît son poids en France. Elle est pourtant très diffuse dans les enquêtes et il faut alors comprendre de quel État et de quel discours sur l'État il est question.

L'État est vu comme impotent, mais est en même temps profondément désiré. Il convient de s'intéresser à une autre crise récente, celle des gilets jaunes. La crise

des gilets jaunes commence par une crise du pouvoir d'achat. J'ai besoin que l'État remplisse mon frigidaire. Les revendications originelles sont purement matérialistes, économiques, sociales ; vitales. Seulement, voilà, l'État me dit qu'il ne peut pas. Les gilets jaunes sont dans les enquêtes à la fois très étatistes (ils sont les plus opposés notamment à l'Union européenne et à la décentralisation) et assez rousseauistes. Chacun a mis sa petite part de souveraineté dans l'État, donc j'attends que l'État défende ce qui me semble relever du minimum vital pour chacun. Si l'État me dit non, alors c'est que l'État dysfonctionne et je reprends mon consentement. Il convient alors de restaurer le pouvoir du peuple sur l'État et de l'État sur le réel. C'est alors, dans un second temps, qu'apparaît la thématique du référendum d'initiative citoyenne. Ce dernier est une façon, non de se substituer à l'État, mais d'en reprendre le contrôle pour l'obliger à agir. Car si l'impotence de l'État est constatée, elle est regrettée. Il y a aujourd'hui une demande d'État. Selon le dernier baromètre CEVIPOF d'avril 2020, 74% des Français jugent que c'est à l'État français, et pas à l'Union européenne, de contrôler les frontières nationales. Dans une enquête *Opinion Way* pour le Printemps de l'économie en avril 2020, l'État est reconnu comme l'autorité légitime pour mener la plupart des grandes politiques publiques. Concernant la santé, 57% jugent qu'elle devrait être gérée par l'État, 11% au niveau local, 32% au niveau international. Concernant l'éducation, 61% l'attribuent à l'État, 13% au niveau local, 26% au niveau international. Il en va de même pour l'emploi ; 54% pour l'État contre 19% au local et 27% à l'international. Ces chiffres sont encore plus nets parmi les classes populaires.

Mais de quel État parle-t-on ? L'État social est bien entendu nécessaire, mais ce n'est pas lui qui est principalement attendu. L'État social n'est vu que comme un palliatif dans une société perçue comme trop inégalitaire. La distribution d'aides sociales, pour légitime qu'elle soit, n'est pas une manière de prendre en main son destin et de s'y projeter. L'État attendu est un État qui projette l'individu et le peuple dans un sentiment de puissance et une capacité à faire des choix. C'est un État à la fois régulateur, acteur et pourvoyeur de biens communs. L'hôpital est perçu comme un bien commun, il est ce que collectivement la nation met au service de chacun et dont la qualité pourra représenter son orgueil. Le minimum vieillesse n'est pas perçu comme un bien commun, il n'est que le palliatif d'une société que l'État a échoué à rendre moins inégalitaire et dont il doit panser les

plais. Les deux sont nécessaires, mais n'induisent pas le même rapport à l'État. Or cet État instrument d'action souffre, aujourd'hui, d'une double dévitalisation.

La première dévitalisation est celle de l'action publique. Elle est d'abord induite par le discours politique porté à la fois par le néolibéralisme et le culte de l'autogestion, comme vous le rappeliez bien, Monsieur le Président. Cela est aussi le produit du discours de l'État sur lui-même. Nous sommes passés d'un discours de réforme par l'État à un discours de réforme de l'État. D'un monde où l'État était l'instrument de la transformation à une époque où il doit en être le principal objet. Les derniers plans n'avaient plus pour objet d'orienter l'économie par l'État, mais de transformer l'État. L'instrument est devenu le problème... Or, pour un peuple qui juge que l'État est l'outil lui permettant d'agir sur son destin, un tel discours est pour le moins déstabilisant. Il n'est pas pour rien dans le *spleen* français. Comment changer son destin quand l'instrument de ce changement est pointé comme un problème en soi ? La dévitalisation de l'action publique vient aussi de l'affaiblissement des moyens matériels et humains de certains secteurs de l'État. Celle-ci crée une distance entre le citoyen et l'agent qui, *in fine*, est toujours celui qui face à lui incarne l'État. La fonction publique d'État a décliné entre 1996 et 2017 de 1,7% alors que la fonction publique territoriale s'est envolée de 55,6%. Derrière ces chiffres, il y a des enseignants, des juges, des policiers... ces derniers profondément impactés par la RGPP. L'atrophie des administrations déconcentrées de l'État, notamment au niveau départemental, représente un problème aujourd'hui reconnu. L'agent n'est pas seulement distant, il est aussi impotent. Le processus de managérialisation conduit en effet à faire prévaloir la norme sur l'homme incarnant l'institution. Pris dans un magma normatif tatillon et inextricable l'agent n'est que celui qui applique, sans pouvoir adapter son action pour accroître la cohérence et l'efficacité de l'action publique. L'État qu'il incarne apparaît alors aux Français comme enchaîné par lui-même et incapable d'entrer dans une interaction constructive avec eux.

La seconde dévitalisation est celle de la loi. Cette dernière est l'instrument de l'instrument. Si l'État est l'instrument du peuple, la loi est l'instrument de l'État. La crise de la loi donne ainsi l'impression d'un État ne pouvant agir sur le réel. Cette crise, qui a bien été pensée dans son dernier ouvrage par Denis Baranger, n'est pas d'abord une question d'inflation législative. La complexité des actions et des champs d'intervention du législateur conduit à un tel phénomène dans

l'ensemble des nations occidentales. Elle est d'abord liée à un affaiblissement symbolique de la loi. C'est d'abord le fait, déjà bien évoqué par Jean-Éric Schoettl, d'une relégation dans la hiérarchie des normes et d'une loi en procès. C'est également le produit d'une rupture du sens utilitariste de la loi, benthamien, qui en faisait un outil efficace d'ingénierie sociale. La loi est un instrument magique qui, une fois votée, est réputée changer le réel. Or son objet est souvent soit hors sujet, soit inatteignable. La loi contre les chiens méchants sous Nicolas Sarkozy devait régler la question de la perfidie canine. Le problème par ailleurs est que souvent les solutions ne sont pas législatives. Elles peuvent être budgétaires, impliquer une mobilisation sociale profonde ou échapper à l'échelon national. La loi n'est alors pas une façon de changer le réel, mais de s'en donner temporairement l'illusion. Le constat que la loi n'a rien changé et que dans deux ans sera votée une nouvelle loi, sur le même sujet, rompt la foi en la loi. Le citoyen, qui croyait en cette baguette magique de l'État, n'y reconnaît plus qu'une tige en plastique vendue dans un magasin de farces et attrapes.

Gouverner, c'est gouverner l'imagination ; gouverner, c'est gouverner les représentations. Reconstruire le lien entre les Français et l'État, c'est reconstruire l'image d'un État qui leur appartient et c'est reconstruire l'image d'un État qui peut. En un mot, c'est reconstruire la légitimité de l'État. C'est là que Cassandre s'égaye quelque peu. Il y a aujourd'hui, une forte demande d'État. Elle n'est peut-être pas toujours formulée ainsi, mais les enquêtes évoquées montrent qu'elle existe. Pourvoir à cette demande n'est pas qu'affaire de réforme administrative, c'est également et peut-être surtout affaire de symboles et de représentation. Non acquise à un rôle renouvelé de l'État, l'opinion sera largement imperméable à une grande partie de ses réformes. Elle les ignore, autant qu'elle ignore aujourd'hui ce qu'est l'État et ce qu'il fait. Attaché à l'État, le Peuple se l'appropriera et sera à la fois le meilleur soutien et le meilleur gardien de ces réformes. La bataille pour l'État est d'abord une bataille culturelle, et elle est vitale. Il faut prendre garde à ne pas laisser se développer le procès contre l'État que nous vivons ces derniers mois. En France, l'État a construit la nation et l'affaiblissement de l'un est intimement corrélé à celui de l'autre. Derrière l'attaque contre l'État, c'est la nation qui unit et la République qui libère qui sont fragilisées.

Merci, Monsieur le Président. Ce beau combat, qui est le combat de ce soir, apparaît nécessaire.

Merci, Benjamin Morel.

Vous nous avez rendu quelques raisons d'espérer, particulièrement quand vous avez montré que les Français, quand on les interroge, attendent de l'État – pas de la collectivité locale et pas non plus du niveau européen – qu'il résolve un certain nombre de problèmes.

J'aimerais m'arrêter sur l'idée selon laquelle refaire l'État c'est forcément prendre appui sur la nation, base de ce que vous avez appelé la légitimité. La légitimité est nécessaire si on veut refaire l'État mais elle ne viendra que de la nation. Ensuite on pourra peut-être revoir la chose européenne, réarticuler les niveaux de collectivités. Mais le lieu de la renaissance, que vous nous avez aidés à identifier, c'est la nation. Et vous avez parlé à juste titre du besoin de resacralisation de l'autorité. Par où cela passerait-il sinon par-là ?

Peut-être allons-nous entendre d'autres points de vue s'exprimer.

Je donne la parole à M. Thomas Branthôme.

***La critique de la critique :
condition sine qua non à la revitalisation de la théorie de l'État***

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Chacun d'entre nous ressent que nous vivons une « période intervallaire » pour reprendre un néologisme d'Alain Badiou. Elle touche à la « crise de la démocratie » ou, pour être plus précis, à l'étiollement du consensus qui prévalait depuis quelques décennies au sujet de la « démocratie libérale ». Incarnée sous les traits de ce que Bernard Manin a appelé le « gouvernement représentatif », cette forme de la démocratie semblait acceptée par tout l'Occident comme un « moindre mal ». Mais depuis quelques années, le désir d'une démocratie réelle

remet en cause ce consensus et avec lui, plusieurs de ses piliers. Dans son petit essai *La Démocratie aux marges*⁶, le regretté David Graeber écrivait ainsi quelques temps avant sa mort : « L'expérience qui est aujourd'hui la nôtre n'est pas celle d'une crise de la démocratie mais plutôt celle d'une crise de l'État ». Qu'est-ce à dire ? Le politologue Samuel Hayat avance pour y répondre une hypothèse. Selon lui, on trouve à l'origine de la « crise démocratique » en France la « promesse non tenue de la République ». Or, pour les citoyens, le visage de la République, c'est l'État. Aussi aurait-on tendance à considérer dans les milieux populaires que la succession des crises qui frappent proviendrait de la « trahison de l'État »⁷. L'adhésion que l'on peut avoir ou non aux thèses de ces deux auteurs qui se revendiquent « libertaires » et partant, critiques de l'État, n'est pas la question que je voudrais poser. Ce qui compte à mes yeux est de tenter de rendre compte de la résurgence d'un mouvement critique de l'État au sein des sciences sociales, mouvement critique qui n'est presque jamais débattu par ceux qui se revendiquent partisans de la nécessité de l'État. Cette absence de réplique n'est pas seulement dommageable pour la vitalité du débat d'idées, elle a des conséquences majeures sur le cours du réel, à savoir l'extension d'un sentiment ambigu – pour ne pas dire plus – de la population envers l'État.

Ce qui s'est joué durant les premiers moments de la crise du Coronavirus est un parfait révélateur de ce constat. Durant les premières semaines de l'épidémie, les éléments de la crise semblaient tous œuvrer en faveur de l'intervention étatique : circulation du virus pour cause de mondialisation débridée, nécessité d'un contrôle aux frontières, appareil industriel national incapable de répondre à la demande de masque, filière pharmaceutique hors de portée, etc. On a ainsi vu fleurir dans toutes les publications de presse des articles sur le « Retour de l'État » qui appelaient le gouvernement à avoir recours à l'État. Dans une note pour l'Institut Rousseau publiée au mois de mai⁸, j'invitais toutefois à la prudence au milieu de ce climat de statophilie, avertissant qu'il n'y aurait pas de retour durable si les théoriciens de l'État ne répondaient pas au préalable aux critiques qui lui avaient été faites depuis deux siècles. Hélas, ce débat n'a pas eu lieu, tant et si bien qu'à la rentrée, nous avons pu constater dans le monde des livres que se publiaient

⁶ David Graeber, *La Démocratie aux marges*, Paris, Flammarion, 2018, p. 24.

⁷ Samuel Hayat, *Démocratie*, Paris, Anamosa, 2020, p. 16.

⁸ Thomas Branthôme, « Retour sur le retour de l'État », *Institut Rousseau*, 2020.

à nouveau des essais (à succès) contre l'État⁹, indiquant que rien n'avait véritablement changé. Cette constatation m'apparaît d'autant plus nécessaire qu'elle est peut-être révélatrice d'un certain manquement chez les thuriféraires de l'État : celui de ne jamais s'adresser aux adversaires du dit-État, de rester un peu trop entre « convaincus ». Un bref regard balayant la production scientifique indique en ce sens que les adversaires de l'État écrivent beaucoup après avoir lu les théoriciens de l'État et pour leur répondre. La réciproque est-elle vraie ? Prenons l'exemple de Geoffroy de Lagasnerie. Dans son livre intitulé *La conscience politique*¹⁰, il commence par l'affirmation qu'en France tous les maux viennent de l'État. Affirmation à mon avis très contestable car il présente l'État français comme une émanation de la théorie hobbesienne de l'État, ce dont je ne suis absolument pas convaincu. Cependant, je n'ai lu nulle part de réfutation. Or Geoffroy de Lagasnerie, par sa pratique politique et son militantisme (tout à fait digne d'estime au demeurant) possède une forte influence auprès de la jeunesse et des primo-arrivants dans le champ des sciences sociales. Ainsi sa pensée essaime. Pareil phénomène est observable au sein des responsables politiques. Secrétaire national du parti EELV, Julien Bayou a émis récemment une critique très caricaturale de « l'État jacobin ». Mais là encore, aucune réponse d'un écho équivalent n'est survenue.

Je pars de ces exemples car je souhaiterais dessiner une cartographie du rapport que les Français entretiennent à l'État. Depuis le courant libéral du XIXe siècle jusqu'à la « deuxième gauche » en passant par le *continuum* doctrinal libertaire, anarchiste et libertarien, il existe une puissante tradition critique de l'idée d'État¹¹. En tant qu'héritier revendiqué de Foucault et de Bourdieu, notables figures de cette tradition, Geoffroy de Lagasnerie est dans un positionnement somme toute logique et attendu, tout comme l'est Julien Bayou qui, par sa position de chef de parti, est tributaire de son positionnement hostile à l'État (sur les questions de l'antigaullisme, celle du nucléaire, celle de l'armée). Ces personnalités publiques agissent ainsi en conscience. Ce qui n'est pas le cas a contrario de notre jeunesse qui prend le train en marche de la politique sans

⁹ Pierre Dardot et Christian Laval, *Dominer. Enquête sur la souveraineté de l'État en Occident*, Paris, La Découverte, 2020.

¹⁰ Geoffroy de Lagasnerie, *La conscience politique*, Paris, Fayard, 2019.

¹¹ À dessein, je mets à part le marxisme et le communisme dont il faudrait montrer la nuance en la matière, ce qui mériterait une communication à part entière.

identifier les soubassements idéologiques que ce train véhicule. Il serait faux en effet de considérer que le « désamour » de l'État au sein de la jeunesse (dont je vais dire un mot) provient d'un manque de politisation. Au contraire, ce désamour s'explique à l'inverse par la politisation mais une politisation spécifique qui passe par des thèmes qui plaident en défaveur de l'État : l'environnement, les discriminations et les violences policières. Concrètement, les « marches pour le climat » accusent l'État de ne pas répondre à la crise environnementale tandis que l'activisme en essor concernant les discriminations et les violences policières évoque fréquemment un « racisme d'État ».

C'est ainsi que, au cœur de ce climat d'hostilité à l'État, une part de notre jeunesse, et par extension de nos concitoyens, évolue en ce moment. C'est pourquoi je crois qu'il est de notre devoir de nous plonger dans ce climat – plutôt que de l'occulter – afin de déterminer quel État peut trouver grâce aux yeux de notre population. Pour ce faire, j'encourage à affronter de plain-pied la statophobie et à formuler une critique de la critique. Cela doit nous conduire à distinguer les critiques qu'il faut combattre (I) et celle sur lesquelles il faut s'appuyer de façon dialectique (II) pour rendre meilleure à la Cité l'idée et la pratique de l'État en France.

I – Pour une confrontation avec la critique de l'État

Vous l'aurez compris, j'encourage tous les acteurs publics à travailler à la critique de la critique, sans se fonder simplement sur ce que l'on croit bon de l'État mais en identifiant, puis en analysant ses attaques et ses critiques afin de pouvoir y répondre.

Mon propos prolonge celui de Benjamin Morel en complétant le travail qu'il a fait sur les enquêtes d'opinion par un peu de théorie politique. À mon sens, pour y voir clair, il faut distinguer les critiques de l'État que je qualifierai de structurelles (ou historiques) et celle de nature conjoncturelles (ou actuelles). À des fins heuristiques, je m'autoriserai à inverser le rapport en commençant par les critiques actuelles.

1. Pour commencer, notons qu'il existe dans le flot des critiques actuelles de l'État, des critiques qui n'en sont pas réellement en ce qu'elles traduisent en fait un désir l'État : ce sont celles qui déplorent un État absent ou trop distant. À ces

doléances, il est possible de répondre, comme y invite Marie-Françoise Bechtel, en renforçant la présence au quotidien de l'État par un réinvestissement des services publics.

Mais il existe en parallèle une critique plus lourde, qui exprime une véritable hostilité à l'égard de l'État, notamment au sein de la jeunesse. Il faut tenter d'en expliquer les ressorts et d'en comprendre les raisons. Actuellement, au regard du contexte de l'affaire George Floyd et d'autres incidents, si vous organisez un débat au sein de notre jeunesse pour la questionner sur sa vision de l'État, la première épithète qui viendra est l'État « policier ». Ceci n'est pas nouveau. Dans les années 1990, le groupe de hip-hop français « Assassin » avait enregistré un titre retentissant : « *L'État assassine* » (qu'on trouve également sur la BO du film *La Haine*). Cela montre la permanence d'un certain « trait ». Dans le même ordre d'idée, l'essor du nouvel antiracisme est également porteur d'un pareil biais. L'idée – intéressante – d'envisager le racisme comme un « système » et non pas comme relevant de la seule responsabilité individuelle a conduit à basculer dans la dénonciation d'un « racisme d'État ». Lorsque l'on lit une des autrices qui a popularisé l'expression, Robin DiAngelo¹², on constate une absence totale de rigueur épistémologique. Elle parle tantôt de racisme systémique, tantôt de racisme structurel, de racisme institutionnel, de racisme d'État, etc. La confusion est si grossière qu'aucun chercheur sérieux n'a véritablement envie d'y répondre. Le problème est qu'en l'absence de contre-analyse, l'expression se diffuse abondamment et qu'aujourd'hui on peut fréquemment voir notre jeunesse affirmer dans les médias ou les réseaux sociaux que « l'État est raciste ».

Là encore l'objet de mon propos n'est pas d'ouvrir un débat sur la police ou sur le racisme mais de mettre en lumière les fractures idéologiques et cognitives qui émaillent le corps social et provoquent de véritables clivages notamment générationnels. Fréquemment amené à parler de République dans les quartiers, à la jeunesse, à des personnes souvent en difficulté, parfois radicalisées ou délinquantes, je constate assez peu de haine de la République. Mais je constate une haine de l'État. L'« État » est probablement pour eux un mot fourre-tout, un bouc émissaire un peu facile et bien commode, j'en conviens. Toutefois, c'est ce mot qui ressort le plus et qui polarise. J'appelle en conséquence à ce que nous

¹² Robin DiAngelo, *Fragilité blanche : ce racisme que les blancs ne voient pas*, Paris, Les Arènes, 2020.

comprendions *pourquoi*, à ce que nous allions rechercher les sources de cette « culture » anti-étatique. Car on ne peut plus se contenter de dire « l'État est fondamental pour le bien commun » et de croire que pareille affirmation est performative. Il faut convaincre de cela.

Et là, encore, ce mouvement est d'autant plus malaisé qu'un deuxième grief contre l'État est train d'émerger au sein des critiques récurrentes. On a dernièrement lu ce grief la fois sous la plume de Laurent Mauduit¹³, journaliste à *Mediapart*, ou celle d'Emmanuel Todd. C'est l'idée d'une « caste » - traduire « les hauts fonctionnaires » - qui tiendrait dans ses mains l'État comme un marionnettiste. Emmanuel Todd parle à ce titre d'une « classe stato-financière »¹⁴. Ont-ils tort ou raison ? Je ne saurais le dire mais je sais en revanche que la critique de l'ENA par exemple est désormais un lieu commun des échanges sur internet et que « servir l'État » est aujourd'hui considéré comme un « mythe » dans les classes populaires, choquées qu'elles sont par les exemples de pantouflage. Là aussi, si nous ne descendons pas dans l'arène pour dire si oui ou non il y a un problème sur ce sujet, nous verrons grandir la désaffection vis-à-vis de l'État à la française.

2. Ces quelques éléments de la critique actuelle de l'État « prennent » d'autant plus qu'ils s'adossent à des critiques structurelles anciennes. Faute de temps pour développer ce point je renvoie à ma note de l'*Institut Rousseau* citée préalablement. Je recense dans cette note trois axes de la critique traditionnelle de l'État : 1. L'État, legs de la royauté française (c'est la fameuse thèse de Tocqueville exposée dans *L'Ancien Régime et la Révolution*), aurait gardé d'elle des aspects monarchiques, autoritaires et antidémocratiques ; 2. L'État serait coupé de la société et ne serait qu'un « monstre froid » selon le mot de Nietzsche ; 3. L'État à la française, « jacobino-bonapartiste », serait centralisateur, homogénéisateur et contre la diversité culturelle. Ce troisième point me heurte particulièrement puisque j'essaie inlassablement de resignifier le sens originel du jacobinisme¹⁵ (passion de l'égalité, croyance dans la souveraineté populaire, culte

¹³ Laurent Mauduit, *La Caste. Enquête sur cette haute fonction publique qui a pris le pouvoir*, Paris, La Découverte, 2018.

¹⁴ Emmanuel Todd, *Les Luttes de classes en France au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2020.

¹⁵ Voir sur la nature du « républicanisme jacobin » et sa « sensibilité », Jacques de Saint-Victor et Thomas Branthôme, *Histoire de la République en France. Des origines à la V^e République*, Paris, Economica, 2018, pp. 13-17. (NDLR)

de la loi conçue comme expression de la volonté générale) mais force est de reconnaître que l'utilisation fréquente de l'adjectif « jacobin » à des fins péjoratives montre que cette idée est très partagée.

C'est donc à l'ensemble de cette mise en tension – d'hier et d'aujourd'hui – que j'invite à répondre, tant dans un amendement de la pratique politique que par une resubstantialisation de la théorie de l'État conçu comme la chose du peuple.

II – Refaire de l'État la *chose du peuple*

La situation est si critique que nous ne pouvons simplement nous payer de mots. L'amour de l'État rejaillira avant tout lorsque ce dernier redeviendra *aimable*, c'est-à-dire, lorsqu'il réapparaîtra aux yeux du grand nombre comme étant *au service* des citoyens. Pour ce faire, il faut engager de sérieux efforts en matière d'égalité, de justice sociale et fiscale. Dans le même temps, il convient, après le Mouvement des Gilets jaunes et les confrontations quotidiennes contre la police, de rouvrir le dossier sur ce qu'est ou doit être un « ordre républicain ».

À côté de ces « chantiers politiques », il faut ré-entreprendre un travail de resubstantialisation de la notion d'État en répondant à ses détracteurs. Je voudrais à cette fin proposer deux stéréotypes répandus qu'il convient de déconstruire : 1. L'État est liberticide ; 2. L'État est le jouet de la classe bourgeoise.

1. Celui ou celle qui est invité(e) de prime abord à donner sa définition de la liberté évoque souvent « le fait de faire ce qu'on veut ». Dans cette perspective, l'État semble l'adversaire irréductible de cette liberté. Bien sûr, cette définition paraît renvoyer à une réponse adolescente mais il existe une tradition libertaire pour la nourrir si on pense par exemple au livre fameux de Pierre Clastres, *La société contre l'État*¹⁶. Je ne sais pas à quel point les Français – hors cercles anarchistes – vont jusqu'à considérer l'État comme une instance « rivale » mais j'aurais tendance à penser que beaucoup ressentent à tout du moins une véritable *coupure*. Nous avons dit précédemment qu'il fallait répondre à ce sentiment par une présence accrue de l'État dans la vie des Français, mais il est également nécessairement d'engager dans le même temps une riposte intellectuelle. Cette dernière a été initiée par Jean-Fabien Spitz¹⁷ qui, poursuivant les distinctions de

¹⁶ Pierre Clastres, *La Société contre l'État*, Paris, Éditions de Minuit, 1974.

¹⁷ Jean-Fabien Spitz, *Le moment républicain*, Paris, Gallimard, 2005.

Philip Pettit, théorise une distinction entre la liberté conçue comme « non-interférence » et la liberté conçue comme « non-domination ». À sa suite, il convient de rappeler qu'en France, au nom de la tradition républicaine, l'État n'est pas l'ennemi de la liberté mais au contraire le moyen de sa réalisation. Spinoza et Rousseau, qu'on ne peut taxer de philosophes hostiles à la liberté, livrent les clefs d'une articulation possible entre liberté et État : lorsqu'elle est la chose du peuple. Cette maxime républicaine doit cesser d'être un slogan. Elle doit, par le biais d'une *démocratisation* de la pratique politique, mettre fin au sentiment de « coupure » et réintégrer l'État dans les leviers d'action du corps citoyen.

2. La contestation de l'exogénéité de l'État vis-à-vis des citoyens me semble en effet cruciale pour résoudre la crise relationnelle que nous vivons. Pour ce faire, en sus du travail de sa démocratisation, il convient également de se livrer à une *disputatio* avec le marxisme dont une des thèses les plus répétées est de considérer l'État comme le simple instrument politique de la Bourgeoisie (et donc un élément exogène au peuple). Disons deux mots sur ce sujet. D'où vient cette critique ? De Marx discutant Hegel¹⁸. Dans son œuvre, Hegel a théorisé l'existence dans chaque corps politique de « deux sociétés » : une première, caractérisée par les besoins matériels, et une seconde, siège de la vie civique. Pour Hegel, l'État doit être l'expression de cette seconde société, son organe rationnel. Ainsi s'incarnera ce qu'il nomme « l'Esprit ». Cette théorie a fait florès car elle permet *via* l'État de transcender les individus dans un espace qui articule le particulier et l'universel. Mais Marx, en reprenant les remarques de Feuerbach sur la religion, s'est livré à une critique sévère de cette théorie. Alors que Feuerbach dénonçait « l'aliénation » de l'Homme dans l'idée de Dieu, Marx fait de même vis-à-vis de cet « État » dont il dit qu'il ne représente pas « l'Esprit », comme le prétend Hegel, mais les valeurs de la classe dominante (ce qu'Althusser nommera le reflet entre infrastructure et superstructure).

Depuis, on assiste à l'essor d'une vulgate un peu redondante qui considère à partir de cette réflexion et de celles tirées de la Commune de 1871 (qui influenceront le Lénine de 1917) qu'il faut « abattre l'appareil d'État »¹⁹. Mais

¹⁸ Karl Marx, *Contribution à la critique de la philosophie du droit de Hegel*, Paris, La Dispute, 2018.

¹⁹ Lénine, *L'État et la révolution : la doctrine marxiste de l'État et les tâches du prolétariat dans la révolution*, Paris, Éditions du Progrès, 1969.

répéter cela, c'est faire fi des discussions internes au marxisme qui vont de Ferdinand Lassalle à Gramsci, en passant par Kautsky et le Lénine d'après 1917. Héritier de cette tradition, le philosophe marxiste grec Nicos Poulantzas voit l'État comme une « condensation d'un rapport de forces entre les classes et les fractions de classes »²⁰. En ce sens, et contrairement à des théoriciens comme John Holloway ou Toni Negri qui encouragent à « l'exode » institutionnel, Poulantzas prône l'investissement de l'État en tant que lieu stratégique de la lutte des classes. Loin d'en rejeter l'existence, Poulantzas exhorte à utiliser l'État à des fins de justice sociale. Et ainsi, dans ses écrits, il nous a légué une très belle formule que je voudrais utiliser en guise de conclusion : « L'État est la trame quotidienne de la vie. »

Charge à chacun d'entre nous de faire renouer le corps des citoyens avec cette trame.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, Thomas Branthôme.

Cet exposé très intéressant ouvre des pistes que nous gagnerons à approfondir. Vous avez décrit de manière assez réaliste l'état d'esprit, non pas de « la » jeunesse mais d'une certaine jeunesse, assez répandu pour qu'on puisse dire que c'est l'état d'esprit dominant.

J'aurais certainement parlé différemment de la jeunesse des beaux quartiers, des quartiers « boboisés » et de la jeunesse des cités. S'ils s'entendent à dire que la police est raciste, ils n'en ont pas du tout la même expérience. En effet, dans les quartiers des cités, la police, avec l'école, est ce qui subsiste de l'État. Le reste est très loin. Mais quand il y a du grabuge on appelle la police. Le rapport est souvent violent parce que la police ne peut être que violente quand elle a affaire à des gens qui tapent, qui cognent. Il faut, pour le comprendre, avoir l'expérience que j'ai pu avoir de la manière dont les policiers sont eux-mêmes traités quand ils sont en position de faiblesse. Ils sont rossés, matraqués, ciblés par des projectiles de toutes

²⁰ Nicos Poulantzas, *L'État, le Pouvoir, le Socialisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2013. Voir également, Jean-Numa Ducange et Razmig Keucheyan (dir.), *La fin de l'État démocratique*, Paris, PUF, 2016.

sortes. On les agresse physiquement. Si on peut les brûler, on les brûle. La manière dont on s'adresse à eux est intolérable. Il faut avoir entendu des bandes enregistrées pour comprendre exactement ce qu'est la réalité du rapport de forces sur le terrain. Je ne parle pas du XI^e arrondissement mais de certains quartiers « chauds » où ces violences sont quotidiennes.

« L'État est un rapport de force entre les classes sociales », disait Jaurès. « L'État est une machine de racket de la bourgeoisie », avait déclaré François Mitterrand lors d'un conseil des ministres (c'était du Marx mal dégrossi). Tandis qu'autour de la table les ministres écarquillaient les yeux j'essayais de défendre l'apport de Jaurès : l'État n'est pas l'instrument de la classe dominante mais le lieu du rapport de force entre les classes sociales, ce qui est déjà une immense avancée parce que cela autorise la réforme et même la République.

La République est une idée mal comprise. La jeunesse elle-même perçoit le défaut de République. Tout dysfonctionnement est déclaré contraire à la République. Jamais la République n'est créditée de quelque chose de positif puisqu'on ne voit que les limites de ses efforts, par exemple à l'école ou dans la promotion sociale. La République est un état d'insatisfaction perpétuelle.

En même temps, la République présuppose le citoyen. Où en est le citoyen aujourd'hui ? Les jeunes, majoritairement, ne se pensent pas comme des citoyens. Le citoyen, qui ne va pas sans un certain degré d'abnégation, est de plus en plus absent. Or on ne peut pas avoir un État républicain – j'en reviens aux propos de Jean-Éric Schoettl – quand il n'y a plus de républicains ! Les ministres successifs, notamment Pierre Joxe avant moi, avaient beaucoup travaillé sur le code de déontologie de la police. Moi-même, je me suis vraiment impliqué dans la formation de la police, faisant en sorte qu'on ouvre des écoles nouvelles, qu'on ouvre des filières qui permettent aux jeunes issus des « quartiers » de passer le concours de gardien de la paix, de façon à ce qu'il y ait une composante maghrébine dans la police. Je ne le faisais pas du tout sur la base des quotas, simplement par intuition. En effet, s'il y a une composante antillaise très ancienne dans la police, il n'y avait pas alors de composante maghrébine. Cela dit, cette diversité dans le recrutement ne change pas radicalement les choses : dans l'affaire Adama Traoré, dont tout le monde a parlé, on n'a jamais dit que sur les trois policiers qui avaient arrêté Adama Traoré deux étaient antillais ! Pas plus qu'on ne parle du policier maghrébin tué devant Charlie Hebdo !

Ce sont des choses sur lesquelles on porte des jugements à l'emporte-pièce parce qu'on ne veut pas voir la réalité. La réalité de la peur. La peur gouverne l'opinion. Dans ces quartiers difficiles, c'est la peur qui prévaut... et on la ferme... et on rase les murs. Et le citoyen qui veut s'exprimer librement ou simplement faire respecter sa propriété, sa voiture qu'un quidam est en train d'incendier, appellera la police... s'il a le courage de le faire, à l'insu des délinquants qui pourraient user de la violence pour l'en empêcher.

Ce raisonnement que vous avez décrit, que je crois juste, traduit cette réalité de la peur mais aussi une autre réalité, celle du système des médias en France. La manière dont les choses se propagent à travers les médias, les réseaux sociaux, les chaînes d'information continue, impose une vision des choses qui emprunte très peu au souci de décrire la réalité et ne véhicule bien souvent que des idées toutes faites.

Comment recréer le citoyen ?

Comment l'école peut-elle enseigner la République ? Il ne suffit pas de rétablir l'éducation civique. Nous ne sommes plus à l'époque des hussards noirs de la République. Il faut voir la réalité des établissements scolaires et le niveau de formation des enseignants.

Quand l'État se dégingle, il reste la police. Son racisme est-il systémique ? Je pense que non. Les policiers sont affrontés à des gens qui ne sont pas forcément très sympathiques. Mais les policiers ont été formés, ils sont inspectés, ils sont sanctionnés. Le corps de la police est le plus sanctionné de tous les corps de fonctionnaires. Ceux qui pensent qu'ils sont « naturellement » racistes feraient bien de comparer ce qui se passe aux États-Unis et ce qui se passe en France où des impulsions très fortes ont été données régulièrement pour aller à l'encontre de toute manifestation de racisme.

L'état d'esprit majoritaire de la jeunesse, j'en suis parfaitement conscient, est très proche de celui que vous avez décrit. Vous avez ouvert une piste. J'invite d'autres à s'y engager.

Je donne la parole à David Djaïz.

« Les spécificités de l'État à l'heure de la mondialisation »

Merci Monsieur le Président, cher Jean-Pierre.

J'ai donc la difficile tâche de conclure.

Après les propos très politiques tenus par les différents intervenants dans des registres très différents, je m'excuse par avance si mon intervention vous paraît un peu « rond de cuir ».

Quelques remarques historiques et philosophiques sur ce qu'est l'État me semblent nécessaires avant de nous interroger sur « l'État pour quoi faire ? » ou sur « l'État en 2030 », conformément à l'intitulé de la soirée.

Beaucoup d'intervenants ont insisté sur le caractère abstrait, difficile, parfois difficile à appréhender de la question de l'État.

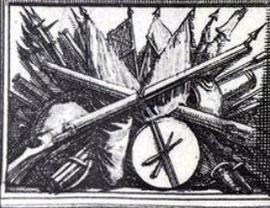
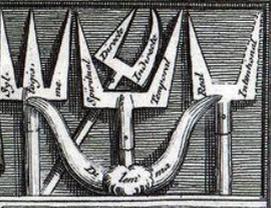
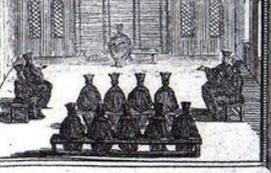
Je prendrai un peu le contrepied parce qu'il me semble que trop arrimer l'État à un discours sur la souveraineté entendue juridiquement comme la compétence de la compétence ou, sociologiquement, comme « le monopole de la violence légitime » (Weber), c'est peut-être un peu manquer ce qui fait la spécificité de l'État.

Pour essayer d'expliquer cela, je voudrais convoquer une image que vous connaissez peut-être : le frontispice du Léviathan de Thomas Hobbes (1651), dont Horst Bredekamp, un historien iconologue allemand, a donné un commentaire très stimulant qui a ensuite inspiré beaucoup de grands esprits, à commencer par Derrida et Agamben.

C'est sur les instructions précises de Hobbes que cette gravure fut réalisée (probablement à Paris par le graveur Abraham Bosse). Cette image qui illustre le Léviathan est donc partie intégrante du discours de Hobbes.

Non est potestas Super Terram que Comparetur ei Job. 41. 24.



	<p>LEVIATHAN Or THE MATTER, FORME and POWER of A COMMON- WEALTH ECCLESIASTICALL and CIVIL. By THOMAS HOBBS of MALMESBURY.</p> <p>London Printed for Andrew Crooke 1651.</p>	
		
		
		
		

Ce frontispice montre un géant, le souverain, qui se tient en suspension au-dessus d'une cité, semblant léviter. Ses pieds ne touchent pas terre, ce qui peut renvoyer à l'origine marine du monstre Léviathan qui apparaît dans les Psaumes ou dans le Livre de Job. Ce souverain tient entre ses mains une épée, qui signifie le pouvoir temporel, et une crosse, qui symbolise le pouvoir spirituel.

Il faut se souvenir qu'en 1651, l'Europe sort de 150 années de guerres civiles confessionnelles où chaque camp prétendait détenir une vérité absolue qui lui donnait le droit d'exterminer l'autre sans ménagement. Au cours des guerres de religion, on a coupé des têtes et des mains en France au XVI^e siècle (bien avant Daech). L'opération conceptuelle à laquelle se livre Hobbes ici n'est pas du tout la neutralisation du religieux, comme on l'a souvent bêtement écrit, mais sa captation par l'autorité politique qui, ce faisant, s'en arroe le monopole. N'oublions pas que la construction de l'État date d'avant la Révolution française. C'est un des traits marquants de la Réforme. Comme le disait l'historien Lucien Febvre, le littéralisme est une insurrection nationale autant qu'une insurrection spirituelle. Et la *Church of England*, l'Église d'Angleterre, symbolise parfaitement la symbiose entre Église et État qu'a voulu instaurer Henri II.

Ce frontispice illustre selon moi les quatre fonctions de l'État qui ont été mises à mal par la mondialisation libérale et qui mériteraient, à nouveaux frais, d'être réhabilitées.

La première fonction est évidemment la garantie de la paix civile, de la sécurité publique, la garantie de la vie. L'État garantit la paix civile à l'intérieur de ses frontières et la « non-guerre », selon le mot de Jean Baechler, à l'extérieur. Et s'il est agressé, il répond par la force.

Mais quand il garantit la paix civile et la vie collective il garantit aussi la vie individuelle de chacun de ses sujets. On voit sur l'image que la cité dominée par le souverain est absolument déserte, à l'exception de deux personnages : un gendarme armé d'une arquebuse, qui garantit la sûreté, et un médecin reconnaissable par son masque à bec, masque utilisé au Moyen-âge et au début de la Renaissance pour se prémunir – très mal d'ailleurs – contre la peste.

L'État est donc garant de la paix civile, de la vie commune mais aussi de la vie individuelle.

Voyant cette cité déserte on peut se demander où sont passés les hommes et les femmes censés la peupler. Observant de plus près la multitude d'homoncules formant le corps du souverain, on voit que c'est le peuple qui constitue le corps du souverain. Voici que la *multitudo dissoluta* de Hobbes, agrégat inconstitué d'individus qui se livrent une guerre civile perpétuelle, est devenue un *populus*, un peuple, qui produira plus tard, la démocratie aidant, une nation.

L'État a donc une fonction instituante. Il est, comme le disait Pierre Bourdieu, « le champ des champs », le champ qui institue les autres champs. Cela rejoint ce qui a été dit sur l'expression des rapports sociaux.

On pourrait dire aussi, même si cela n'apparaît pas sur ce frontispice, que l'État est ce qui institue le marché. En effet, pour qu'un marché fonctionne – je vous renvoie aux économistes de la régulation –, il faut des règles de droit. L'économie et le marché c'est d'abord du droit, des règles du jeu, en quelque sorte. On ne joue pas au Monopoly si on ne s'entend pas sur un corpus minimal de règles, sinon ce n'est plus le Monopoly c'est la jungle. Il en est de même pour le marché.

L'État a donc une fonction instituante.

La troisième fonction est illustrée par le fait que le souverain se tient en suspension, en hauteur. J'emprunterai à Machiavel une comparaison éloquente : le Prince, comme un archer, doit voir plus haut et plus loin. Le mauvais archer, n'ayant pas conscience de la poussée d'Archimède, de la force du frottement de l'air, vise tout droit et sa flèche se fiche dans le sol. Le Prince, le bon gouvernant, vise en hauteur parce qu'il sait qu'avec la résistance de l'air, la flèche va retomber au cœur de la cible. Cette hauteur, l'art du temps dont a parlé Marie-Françoise Bechtel, est la capacité à voir plus loin et plus haut. Dans ses *Mémoires d'espoir*, De Gaulle écrit : « L'État qui répond de la France est en charge à la fois de son héritage d'hier, de ses intérêts d'aujourd'hui et de ses espoirs de demain. »²¹

La quatrième fonction de l'État, qui n'est pas directement visible dans son frontispice, dérive de la première, celle de la protection de la vie, c'est l'État social, l'État garant de la cohésion sociale. L'État protège la vie humaine entendue comme une vie « nue » (santé, sûreté), mais, mieux que cela, il protège la qualité de la vie sociale, prise dans des rapports sociaux.

²¹ Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir, Le renouveau (1958-1962)*, Plon, Volumes, 1999, p. 1. (NDLR)

À mesure que le capitalisme s'est accru au XIX^e siècle, durant ce qu'on a appelé la première mondialisation, à mesure que les inégalités se sont creusées, que la question ouvrière s'est posée avec acuité, on a fait rentrer dans le corpus de l'État ce qu'on appelle aujourd'hui l'État social qui prend plusieurs figures historiques (sur lesquelles Alain Supiot a dit des choses tout à fait définitives), que ce soit le droit du travail apparu dans l'Allemagne bismarckienne, notamment le droit sur la responsabilité en cas d'accident du travail, la protection et la sécurité sociales apparues en Angleterre, un pays qui se méfie de l'État central mais la protection sociale entendue comme sécurité sociale est une composante de la puissance publique, ou les services publics en France.

Cet excursus historique et philosophique était destiné à introduire l'actuel changement de cycle, la sortie, ou en tout cas l'épuisement du paradigme de la mondialisation libérale dont on mesure les effets dévastateurs dans un certain nombre de sociétés occidentales. Les zones géoéconomiques vivent leur rythme propre. La Chine par exemple est en train de vivre ses « Trente glorieuses ». J'ai donc conscience que ce que je dis là est particulièrement applicable aux pays occidentaux.

Dans ce contexte les quatre fonctions de l'État sont en crise. Mais elles peuvent être réhabilitées d'une autre manière.

S'agissant de la protection de la vie il me semble évident que nous faisons face aujourd'hui à un certain nombre de défis (multiplication des attentats terroristes, montée de la violence dans la société) qui justifient un repositionnement de notre appareil régalien, militaire, policier et judiciaire.

Le paradigme de la guerre n'est plus le *polémos* (guerre codifiée entre deux instances équivalentes, deux armées régulières) qui était central dans l'imaginaire de l'État depuis les traités de Westphalie. Il emprunte beaucoup plus à ce que les Grecs appelaient *stasis*, des conflits beaucoup plus difficiles à définir, asymétriques. Lorsqu'elles sont projetées à l'étranger, nos propres armées ne mènent plus de guerres régulières entre États mais effectuent ce qu'on pourrait appeler des opérations de gendarmerie internationales (Barkhane, Sangaris, etc.).

La protection de la paix civile n'est pas simplement la sûreté, c'est aussi la sécurité. C'est ici que l'écologie intervient : protection contre les risques industriels (tel l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen), protection de la santé, etc. Il faut quand même dire qu'en France nous pâtissons d'une absence totale de

politique de santé publique. On ignore ce qu'est le concept de santé publique. Il suffit d'aller voir dans les démocraties asiatiques ce qu'est la santé publique, ce qu'est la démocratie sanitaire qui s'y attache pour mesurer la différence.

La deuxième fonction à réhabiliter est la fonction d'institution et de régulation.

L'enjeu est bel et bien de réencastrer le marché dans la puissance publique. Ces quarante dernières années, nous avons démantelé l'État et la puissance publique par un certain nombre d'outils juridiques, de réglementations, de directives, d'accords de libre-échange qui ont bridé la puissance publique. Il est indispensable de retrouver un meilleur équilibre.

Je prendrai un exemple très simple qui n'est pas celui de l'État entendu comme État central mais celui de la puissance publique européenne. Tout le monde peut accéder au marché unique européen (500 millions de consommateurs) dans n'importe quelles conditions. Pourquoi, demain, ne pas conditionner l'accès à ce marché au respect d'un certain nombre de normes sociales, sanitaires, environnementales ? Ce serait une façon de réencastrer les marchés dans la puissance publique.

Troisième élément, la réinvention de l'État social.

Ces trente dernières années ont vu se multiplier les fractures sociales et territoriales. Il y a un besoin évident de réinvention de nos services publics, à commencer par les services élémentaires (éducation, santé) qui ont été très fortement ébranlés par le néolibéralisme, le nouveau *management* public, l'imposition d'un certain nombre de règles venues du marché dans des domaines qui étaient auparavant démarchandisés. Mais il est aussi un certain nombre de domaines qui méritent aujourd'hui une extension de la puissance publique. Je pense à la dépendance (on a parlé du « cinquième risque »). Je pense à la formation professionnelle et à la question des compétences. Je pense d'une manière générale à tout ce qui touche à ce que Robert Boyer appelle « l'économie anthropogénétique ». Nos sociétés ont atteint une relative prospérité matérielle. Tout le monde ou presque a un pavillon, un frigo, une voiture. La boussole économique et sociale de nos sociétés ne sera plus l'équipement ou le bien-être matériel mais tout ce qui touche à la vie et à la qualité de la vie : la santé, l'éducation, la formation professionnelle, les loisirs, la culture. Il y a là de gigantesques réservoirs de biens communs.

On peut imaginer que demain une partie de ces biens communs soient pris en charge par des services publics, idéalement complétés par de petits opérateurs privés de proximité dans les territoires. Je pense en effet qu'un dialogue fécond peut être établi entre les services publics et les opérateurs privés. Le contre-modèle absolu en la matière est ce qui se passe aux États-Unis où on voit à quel point la privatisation de la santé, par exemple, fait exploser les coûts. Dans la classe moyenne américaine, les parents doivent choisir entre équiper leur enfant d'un appareil dentaire et soigner sa scoliose. Le *McKinsey Global Institute* a très bien mesuré l'explosion des prix des services de base (santé, éducation) due, aux États-Unis, à la privatisation et à la concentration.

Je termine par ce qui est pour moi le plus important, la hauteur de vue, la vision stratégique de « l'archer » dont je parlais tout à l'heure.

Nous faisons face à des mutations anthropologiques, sociales, absolument considérables. La première est évidemment le réchauffement de la planète et l'extinction de la biodiversité, la catastrophe environnementale que nous vivons. Une autre mutation considérable est le vieillissement de nos sociétés. Il faut encore parler du changement technologique, de la désindustrialisation, de l'élévation du niveau de diplômes qui ne se traduit pas toujours par une offre d'emplois adaptée à ce niveau, de la participation de plus en plus importante des femmes au marché du travail, pas toujours dans de bonnes conditions. S'y ajoute la métropolisation. 75% de la population mondiale vivra en ville dans trente ou quarante ans (50% aujourd'hui). La liste n'est pas exhaustive.

Tous ces défis ne sont aujourd'hui en France ni anticipés, ni organisés ni accompagnés par la puissance publique, sinon de manière purement réactive et au coup par coup. En témoigne l'impréparation à la pandémie, en France comme dans le reste de l'Occident, à l'exception peut-être de l'Allemagne qui a fait montre d'une résilience exceptionnelle dans la crise Covid.

Toutes ces mutations considérables ne sont pas anticipées, ne sont pas accompagnées.

Il est intéressant de noter que beaucoup de libéraux, à commencer par les libéraux américains, ont pris appui sur la crise du coronavirus pour affirmer que l'État était dépassé. C'est pourquoi il me semble un peu prématuré de dire que cette crise signe le retour de l'État. Ces libéraux s'appuient sur les fonds de *venture capital* (capital risque), des fonds de capital investissement qui, fortement connectés au marché asiatique, avaient vu la crise Covid arriver deux mois

auparavant. Deux mois, c'est « la myopie du marché », c'est-à-dire que le marché a une capacité d'anticipation de deux mois. D'ailleurs les cours de bourse se sont littéralement effondrés deux mois avant le grand confinement en Europe de l'ouest et aux États-Unis. Si le marché a deux mois d'avance, dans cette crise l'État a eu deux mois de retard. Or il devrait avoir dix ans d'avance !

Cela nécessite un effort d'organisation, de planification, absolument considérable. On ne peut donc pas faire l'économie d'une réflexion très profonde sur la réforme de l'État ! Aujourd'hui, en ayant supprimé le commissariat général au plan (on verra ce qu'il advient de la nouvelle créature annoncée durant l'été), en ayant supprimé la DATAR, en ayant supprimé à Bercy la direction de la Prévision, en s'étant privé d'un certain nombre de talents, l'État s'est coupé d'un certain nombre de compétences stratégiques et intellectuelles. De ce point de vue je mets en garde contre un discours qui consiste à vouloir vider les grands corps, les juridictions, les corps d'inspection, en envoyant leurs membres dans l'opérationnel. En effet c'est précisément dans ces endroits-là que devraient s'élaborer des réflexions stratégiques qui permettent à l'État stratège, anticipateur, planificateur, de jouer son rôle. Il est vrai que depuis vingt ou trente ans c'est de moins en moins le cas. Il y a un problème de compétences intellectuelles absolument majeur dans l'État aujourd'hui. Toute la haute fonction publique souffre d'embolie et, dans beaucoup d'endroits, se conçoit comme une simple exécutante.

Il y a vraiment une capacité d'anticipation stratégique à reconstruire et cela nécessite une réflexion très ambitieuse sur la réforme de l'État.

J'aurais aimé ajouter une dernière brique sur l'articulation État-collectivités territoriales et sur l'Europe mais ce sera pour un autre colloque.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, David Djaïz, de cet exposé, toujours brillant.

Merci à tous les intervenants. Nous avons pu apprécier la diversité de ton, presque de sujets, de chacune de leurs interventions.

Néanmoins je retiens le besoin de l'État, sa nécessité reconnue d'une part et, d'autre part, le rejet de l'État ou, à tout le moins, la crise de l'État. Comment

remédier à cet abîme qui s'est creusé ? Faut-il s'en remettre à une crise brutale ou, au contraire, privilégier les médecines douces ?

MICHEL TROPER

M. Troper, empêché, nous a fait parvenir sa contribution :

Il faut partir d'une constatation : après avoir pendant des années, parlé de déclin de l'État, voire de fin de l'État, voici qu'on parle à présent de retour, de renouveau de l'État et de la souveraineté. Quand on parlait de déclin, c'était d'un point de vue normatif ou évaluatif, parfois pour le déplorer, plus souvent pour s'en féliciter, suivant en cela l'idéologie néolibérale qui affectait non seulement les conservateurs, mais aussi une partie de la social-démocratie européenne et plus spécialement la deuxième gauche.

Ces jugements reposaient sur une analyse, en grande partie inexacte, parce qu'elle confondait l'État, qui est un mode d'exercice du pouvoir, et l'usage qui était fait en pratique de ce pouvoir. Il est vrai qu'avec l'expansion de l'idéologie néolibérale et la globalisation, les autorités étatiques ont usé de ce pouvoir, au moins dans le domaine économique, avec une modération excessive, mais il n'a pas disparu pour autant et n'a même pas été restreint. En tant qu'il est un mode d'exercice du pouvoir, il n'y a jamais eu de déclin de l'État.

Avant d'être un ensemble de gouvernants, en effet, d'être une bureaucratie, une armée, des tribunaux, toutes choses qu'on rencontre aussi dans des sociétés non étatiques ou préétatiques, l'État, c'est-à-dire l'État moderne, n'est pas autre chose qu'un système juridique. C'est-ce qui ressort par exemple de la célèbre définition de Max Weber : « une entreprise politique de caractère institutionnel » lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime ». Légitime ne veut pas dire ici, comme on le croit trop souvent, « juste », mais seulement « acceptée parce qu'exercée en application de règles préalables ». Ce qu'il appelle la légitimité rationnelle.

En d'autres termes, l'État est une forme de pouvoir qui s'exerce au moyen de règles. L'État est d'abord et avant tout un État par le droit. Ce que Kelsen traduit en disant que l'État et le droit ne sont qu'une seule et même chose. Cette thèse fameuse – et souvent mal comprise – signifie simplement que le système juridique est hiérarchisé : le pouvoir s'exerce dans l'État au moyen de normes et chacune de ces normes doit être tenue pour valable non, parce qu'elle serait juste ou opportune, mais seulement parce qu'elle est fondée sur une norme plus élevée, tandis que celles qui se trouvent au sommet, la constitution par exemple, ne sont soumises à aucune autre. Il n'y a là au fond qu'une autre façon d'exprimer l'idée que l'État se caractérise et se distingue de toutes les autres institutions par un caractère essentiel : la souveraineté, c'est-à-dire une puissance qui n'est limitée par aucune autre et qui consiste dans la capacité de tout faire et de tout régler, c'est-à-dire qu'aucune activité humaine ne lui échappe et enfin que toutes les décisions et tous les actes lui sont finalement imputés. Quand nous demandons pourquoi une décision quelconque d'un fonctionnaire, ou un contrat privé, sont valables, la réponse est qu'ils ont été ordonnés ou autorisés par la loi, qui elle-même est une décision du souverain.

Or, malgré les théories du déclin, l'État n'a en aucun cas perdu ce caractère essentiel. Sans doute l'État néolibéral ne dirige-t-il plus l'économie aussi activement ; sans doute de nombreuses prérogatives sont-elles exercées par des agences indépendantes, concédées à des acteurs privés ou des organisations internationales, mais c'est seulement l'exercice de ces pouvoirs, non ces pouvoirs eux-mêmes, qui est ainsi concédé et l'État peut à tout moment le reprendre. À vrai dire, il ne s'agit même pas pour l'État de reprendre des pouvoirs, car c'est toujours lui qui les exerce. Quand il ne le fait pas par ses fonctionnaires, c'est encore lui, qui en vertu de lois, les fait exercer par les agences ou par les organisations internationales.

C'est pourquoi d'ailleurs, il faut dissiper la fable d'une société civile qui serait distincte de l'État. Jusqu'à la Révolution française, ce terme de « société civile » s'opposait à « état de nature », mais non pas à « État » ni même à « société politique » et l'on admettait comme une évidence que rien dans la société n'échappait au droit, comme on peut le voir du reste dans la rédaction de l'article 16 de la Déclaration des droits qui proclame que « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a

point de Constitution ». La constitution n'est donc pas la règle qui organise un appareil d'État, distinct de la société. C'est celle qui organise la société tout entière. L'idée que cette société pourrait produire des règles ou que les hommes pourraient agir en dehors de l'État est donc proprement absurde. Il y a certes des agents autonomes, mais ils ne le sont que parce qu'ils ont été habilités par des règles supérieures, que des pouvoirs leur ont été délégués. Naturellement, le degré d'autonomie qui leur est accordé dépend des circonstances, des opinions et des rapports de forces du moment.

En dépit des apparences, la construction européenne elle-même ne remet pas en cause la souveraineté des États. Qu'il me suffise de souligner deux traits : d'une part, les États n'ont nullement transféré leurs pouvoirs à l'Union. Ils lui ont seulement délégué l'exercice de certaines compétences, ce qui est fort différent puisqu'ils qu'ils ont toujours la possibilité juridique de les reprendre par un acte unilatéral. Et d'autre part, le mode de légitimation que permet le système étatique est resté le même : toutes les normes, toutes les décisions – et même celles qui ont pour objet de déléguer des compétences à l'Union européenne - ne sont justifiées que parce qu'elles se rattachent en dernière instance à la constitution de l'État et qu'elles sont ainsi imputables au peuple souverain. On ne peut donc pas conclure à un déclin de l'État lui-même, mais seulement à un changement dans le mode d'exercice.

Si nous nous plaçons cette fois d'un point de vue normatif, l'État moderne, cette forme de pouvoir que nous connaissons depuis le XVI^e siècle, présente plusieurs avantages. Avant tout, il permet, grâce à la hiérarchie des normes, de déléguer des compétences tout en conservant le contrôle de leur exercice. La loi habilite des autorités administratives ou judiciaires à prendre des décisions, mais celles-ci peuvent être annulées ou réformées par des autorités administratives ou judiciaires supérieures, voire par le législateur lui-même. D'autre part, puisque celui qui prend une décision ne le fait pas en vertu d'un droit propre, mais en application d'une règle, il n'est pas identifié à son poste et est donc incité à agir, non pas en vue de son intérêt personnel, mais de l'intérêt général.

Bien que l'État ne soit pas nécessairement démocratique, la forme étatique, elle, est nécessaire à la liberté, la liberté conçue non comme autonomie de l'individu dans la sphère privée, non pas comme le droit de faire ce qu'on veut, mais comme

disait Montesquieu, ce qu'on doit vouloir, en d'autres termes, de n'être soumis qu'à la loi et non à la discrétion d'un homme. Pourquoi appeler liberté la soumission aux lois ? Parce que la liberté est la capacité d'agir en connaissant les conséquences de ses actions : je ne suis donc libre que si, avant d'agir, je connais la loi applicable.

Mais le système étatique favorise aussi la liberté comme autonomie. Non pas, parce qu'il serait un État de droit, entendu comme un État soumis au droit. Comme on l'a vu, il n'y a pas de droit qui s'imposerait à l'État. Mais un État qui agit par des règles a un intérêt à les appliquer de manière constante et régulière pour mieux gouverner les conduites car c'est seulement ainsi qu'il peut attendre que les citoyens connaissent les conséquences de leurs actions et accordent leurs préférences à celles du législateur.

Un autre avantage tient au fait que, en raison de la hiérarchie des normes, les décisions sont dépersonnalisées. Puisqu'elles sont prises en vertu d'une habilitation conférée par une norme supérieure, elles sont imputées non à leurs auteurs, mais à une entité abstraite, un souverain perpétuel, autrefois le roi, mais distingué de la personne physique du pouvoir législatif roi, aujourd'hui la nation ou le peuple, distincts des gouvernants du moment.

Enfin, la forme étatique est propice à la démocratie, entendue comme le système dans lequel les hommes sont autonomes, c'est-à-dire soumis seulement à des règles, des lois, qu'ils ont produites eux-mêmes ou auxquelles au moins le plus grand nombre aura consenti. On se souvient de la phrase de Rousseau : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes. » Cette phrase est souvent comprise à tort comme si Rousseau exprimait là un scepticisme à l'égard de la démocratie. En réalité, ce qu'il entend par gouvernement c'est de, façon très moderne, non pas le système politique, mais seulement le pouvoir exécutif. Or, dit-il, le pouvoir exécutif ne doit pas être exercé de façon démocratique, c'est-à-dire par le pouvoir législatif, parce que la loi cesserait d'être générale. Les pouvoirs doivent donc être séparés, mais c'est précisément en cela que consiste la hiérarchie des normes, qui structure le système juridique et qui caractérise l'État.

C'est pourquoi il faut se réjouir du renouveau de l'État, dont on aperçoit quelques signes, notamment la volonté, au moins proclamée, d'assurer un rôle de direction de la société et de l'économie et de reprendre le contrôle des services publics.

Il faut s'en réjouir, mais on ne devrait pas se contenter d'un peu plus d'interventionnisme économique ou d'une meilleure politique sociale. Nous voulons un État, mais un État réellement démocratique, ce qui suppose que les citoyens soient réellement soumis à la loi, expression de la volonté générale, c'est-à-dire de la volonté du peuple souverain, et à cette loi seulement. Nous en sommes encore très éloignés et je dois ici me contenter de souligner deux points, qui concernent tous les deux la production de normes qui ne sont pas produites par le législateur, mais par d'autres autorités, certes habilitées par le législateur, mais qui jouissent de marges trop considérables de pouvoir discrétionnaire et échappent pour l'essentiel au contrôle parlementaire et même à celui du pouvoir exécutif. C'est le cas des agences dites indépendantes, de plus en plus nombreuses. Et c'est aussi le cas de la jurisprudence, un mot que Robespierre voulait rayer du vocabulaire d'un peuple libre.

STÉPHANE ROZÈS

Chacun est intervenu à partir de sa logique, de sa cohérence, de sorte qu'il faudrait presque une discussion avec chacun.

En tout cas, pour reprendre ce que dit Jean-Pierre Chevènement, le point d'accord est le constat d'une attente d'État.

La question est bien : quel État ?

Le néolibéralisme a déconnecté le sommet de l'État de ce que sont les nations. Comme, chez nous, l'État a précédé la nation, notre malheur est durable et compliqué à dénouer. C'est le politique qui a la charge de le faire, de retrouver ses prérogatives.

Écoutant le juste propos de David Djaïz, je pensais à la phrase de Hobbes : « *Le souverain interprète le spectacle du peuple.* »

Le président est élu par la nation et se retrouve au sommet d'un État devenu néolibéral indexé sur Bercy, Bruxelles et Berlin.

L'imaginaire de notre nation pour s'appropriier le réel et s'assembler est projectif dans le temps et l'espace au travers d'un projet politique, alors que l'État néolibéral, au contraire, lui demande d'intérioriser des normes économiques extérieures. Cette contradiction qui éclate politiquement dès la première année du mandat présidentiel fait notre dépression.

Thomas Branthôme n'a pas tort de voir dans une fraction de la jeunesse la défiance à l'égard de l'État tel qu'il fonctionne aujourd'hui. Benjamin Morel l'a dit aussi à sa façon à propos de la relation aux territoires.

La République pour tenir ensemble doit donner à chacun de nos jeunes un avenir. Or l'État ne semble plus être au service de la nation et de ses territoires mais accompagner des procédures comptables et régressions économiques et sociales extérieures. L'autorité politique se transforme alors en autoritarisme bureaucratique, technocratique.

La question du bon État ne dépend pas tellement de la question de sa nature politique d'un point de vue de domination, de compromis de classes ou d'intérêts sociaux mais des dimensions culturelles qui nous relient.

La crise du coronavirus nous rappelle que les communautés humaines sont guidées d'abord par la question de la maîtrise de leurs destins collectifs face aux périls contingents, même minimes, avant même la survie ou la prospérité économique. Elle nous rappelle également la diversité des moyens avec lesquels les États mènent la guerre sanitaire et ce pour des raisons historiques et culturelles.

Le néolibéralisme connaît ses derniers moments. Avant la Covid déjà, les peuples se repliaient et, avec la pandémie, le politique revient aux postes de commande.

Cela pèse fortement sur les États amenés à revenir aux fondamentaux nationaux et à redéfinir la nature de leurs interventions.

Comment éviter les nationalismes et les guerres auxquels nous inclinerait le réflexe premier des peuples de se renfermer et de se construire contre les autres ?

Il faut reciviliser la mondialisation en faisant que la globalisation économique, financière et numérique rentre dans le lit de la mondialisation mosaïque de peuples divers.

Il faut réparer les imaginaires nationaux en remettant les États au service des nations, de leurs arbitrages politiques entre le bon, le juste et l'efficace.

Cela nécessite de revenir au génie européen qui est de faire de la diversité de ses peuples du commun, et non l'inverse comme aujourd'hui, d'où le fait que notre continent quitte l'Histoire et la géographie.

Les dimensions culturelles sont décisives pour penser le retour de l'État.

ALAIN DEJAMMET

L'État pour quoi faire ? L'État en 2030...

J'ai écouté avec ravissement ce que suggéraient Marie-Françoise Bechtel et Jean-Éric Schoettl. J'y ai trouvé une feuille de route répondant tout à fait à mes questions.

En même temps, j'ai pris conscience des dangers qui pèsent sur la notion même d'État, remarquablement exposés par les trois intervenants suivants.

On n'a pas beaucoup parlé de l'État sur le plan international. Jean-Pierre Chevènement y a fait allusion en évoquant la garantie que la puissance nucléaire nous apporte en matière de sécurité. C'est évidemment capital. On a aussi fait allusion à la « gendarmerie internationale ». Les critiques contre l'État qui ont été exposées avec beaucoup de lucidité portent essentiellement sur les sentiments émis par les populations sur le plan national. Mais on trouve également cette entreprise de déconstruction de l'État sur le plan international avec le renforcement du rôle des entités non étatiques. Si l'on feuillette les résolutions des Nations Unies on y voit la place croissante des entités non étatiques à qui l'on confie des tâches, que l'on reconnaît comme des acteurs importants... dont on se méfie toutefois lorsqu'elles ambitionnent d'acquérir l'arme nucléaire.

Il y a aussi un large courant qui conteste la légitimité des Nations Unies elles-mêmes, préconisant un parlement élu par l'humanité tout entière ! Il s'agit évidemment de se débarrasser de ces diplomates qui prétendent représenter les nations. La critique de l'État existe donc aussi au plan international, émanant d'une part des ONG, d'autre part de ces entités non étatiques qui malmènent la notion d'État : attaque donc par le bas (ONG) et par le haut (GAFAM et autres monstres économiques multinationaux).

Toutefois, sur le plan international, c'est l'État qui continue à jouer.

Il existe une « gendarmerie internationale » qu'aux Nations Unies on appelle banalement « opérations de maintien de la paix ». On critique leur inefficacité mais ce sont des gens qui essaient quand même de régler les choses. Au Haut-Karabakh, ce ne sont ni les ONG ni les GAFAM qui ont agi. C'est un État, la Russie, qui intervient, de manière d'ailleurs plutôt indépendante. Un peu partout sur terre, il y a des milliers de gens qui ne s'égorge pas grâce à la présence de ces gens coiffés d'un casque – de moins en moins – bleu, mandatés par des organisations internationales composées d'États.

Il y a donc eu un retour de l'État sur le plan international.

On le voit se manifester dans l'attitude de nos amis allemands qui veulent partager avec nous le siège de membre permanent du Conseil de sécurité. Mais cela ne se fera pas.

L'État pour quoi faire ? Qu'en sera-t-il en 2030 ?

Sur le plan international c'est bel et bien l'État qui continuera. Ce ne seront pas les ONG dont M. Olivier Giscard d'Estaing souhaitait qu'elles remplacent l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce ne seront pas les entités non étatiques dont Ben Laden souhaitait qu'elles acquièrent l'arme nucléaire qui régleront le sort du monde. Ce sera encore l'État.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Merci, Alain Dejammet, d'avoir attiré notre attention sur les pays qui n'ont pas d'État. Si la crise de l'État est grande dans les pays qui, comme le nôtre, ont un État, elle est beaucoup plus grave dans les pays où il y a des coups d'État ... mais pas d'État !

ANNE-MARIE LE POURHIET

Je voudrais aller dans le sens de mes deux jeunes collègues pour vous dire que parler de l'État à la jeunesse contemporaine n'est plus chose aisée.

J'enseigne le droit constitutionnel en première année de licence. Lorsqu'après avoir rappelé que la Constitution est le statut d'un État, je commence à énumérer les trois éléments constitutifs de celui-ci, c'est-à-dire la nation, le territoire limité par des frontières et enfin une autorité politique souveraine, je vois les visages des étudiants s'allonger derrière les masques ! Nation, frontières, souveraineté, j'ai dit trois gros mots ! Et quand j'énumère les conditions de mise en œuvre de l'article 16 (« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ... sont menacés d'une manière grave et immédiate... »), je lis dans les yeux l'incompréhension suscitée par l'évocation de notions qui leur paraissent dépassées. Pourtant, comme Benjamin Morel, je n'enseigne pas dans une université réputée fréquentée par des olibrius incultes.

La vérité c'est qu'il existe un « État profond » qui véhicule une statophobie dont on ne mesure pas l'influence sur les esprits, notamment sur la jeunesse. Beaucoup de mes collègues enseignent que l'État-nation est un problème, que c'est l'adversaire irréductible des droits de l'homme, que les frontières sont la source des malheurs du monde, etc. Les collègues internationalistes, en particulier, dénigrent les États et n'ont que l'ingérence des ONG à la bouche, surtout ceux qui enseignent « le droit international des droits de l'homme ». Mais certains constitutionnalistes aussi. L'un d'eux va même jusqu'à proposer dans tous les colloques la suppression de la juridiction du Conseil d'État, non parce qu'elle serait coûteuse ou inutile, mais seulement au motif que le Conseil parlerait, selon lui, « la langue de l'État » et qu'il y a le mot « État » dans son nom !

Je dois me rendre au Mans vendredi pour un colloque portant sur le thème « démocratie participative et démocratie délibérative ». Chargée du rapport de synthèse je suis destinataire des premières contributions. À la lecture de certaines d'entre elles, j'ai presque un ulcère à l'estomac en imaginant ce que je vais devoir dire en réaction à des propos qui affirment que la démocratie n'est pas ce que l'on croit (le peuple, la nation, le suffrage universel), mais que c'est la convention citoyenne sur le climat, c'est-à-dire le diktat d'une poignée de militants « tirés au sort » et issus de cette « société civile » sacralisée par le macronisme. La démocratie serait en réalité la captation aristocratique du pouvoir par des groupes sectoriels.

Il y a bien un problème avec la notion même d'État, avec sa définition. Et la jeunesse a du mal à revenir aux fondamentaux pour restituer leur sens aux notions.

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

Tout ceci devrait nous inciter à réfléchir à la manière de changer l'État, de faire un État républicain, de faire comprendre ce qu'est l'État républicain émancipateur et comment dans le monde compliqué, difficile où nous vivons notre seule ressource c'est l'ennemi ! C'est-à-dire l'État.

Merci.

PUBLICATIONS RÉCENTES

L'EXTRATERRITORIALITÉ DU DROIT AMÉRICAIN

Colloque du lundi 1^{er} février 2016

ÉTATS-UNIS, HORIZON 2017

Colloque du lundi 18 avril 2016

INTÉGRATION, LAÏCITÉ, CONTINUER LA FRANCE

Colloque du lundi 23 mai 2016

OÙ VA L'INDE ?

Colloque du lundi 6 juin 2016

LES ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER MONDIAL

Colloque du lundi 4 juillet 2016

LA DÉMOGRAPHIE EN EUROPE ET SES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Colloque du lundi 24 octobre 2016

L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ PAR LE PEUPLE : LIMITES, SOLUTIONS

Colloque du lundi 14 novembre 2016

QUEL AVENIR POUR LA FRANCOPHONIE ?

Colloque du lundi 12 décembre 2016

VERS LA FIN DE LA GLOBALISATION, MYTHE OU RÉALITÉ ? QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ?

Colloque du lundi 6 mars 2017

ENJEUX MARITIMES DU MONDE ET DE LA FRANCE

Colloque du lundi 20 mars 2017

CIVILISATION, AVEC OU SANS 'S' ?

Colloque du lundi 22 mai 2017

OÙ VA LA TURQUIE ?

Colloque du lundi 29 mai 2017

L'AVENIR DES RELATIONS GERMANO-AMÉRICAINES

Colloque du lundi 18 septembre 2017

MAX GALLO, LA FIERTÉ D'ÊTRE FRANÇAIS

Rencontre-hommage du mardi 21 octobre 2017

L'ÉCOLE AU DÉFI DE L'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE

Colloque du lundi 27 novembre 2017

LE MOMENT RÉPUBLICAIN EN FRANCE ?

Colloque du lundi 11 décembre 2017

QU'Y-A-T-IL DANS LE CHAUDRON DU MOYEN-ORIENT ?

Colloque du lundi 12 février 2018

DÉSERTIFICATION ET RÉANIMATION DES TERRITOIRES

Colloque du mardi 27 février 2018

L'EUROPE, COMMENT CA MARCHE ET COMMENT LA REDRESSER ?

Colloque du mardi 20 mars 2018

LES NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE, LA STRATÉGIE DE LA CHINE

Colloque du lundi 4 juin 2018

FAKE NEWS, FABRIQUE DES OPINIONS ET DÉMOCRATIE

Colloque du mercredi 20 juin 2018

L'EUROPE FACE À L'EXTRATERRITORIALITÉ DU DROIT AMÉRICAIN

Colloque du lundi 24 septembre 2018

LE DROIT CONTRE LA LOI
Colloque du lundi 22 octobre 2018

**ORDOLIBÉRALISME, MERCANTILISME ALLEMAND ET FRACTURES
EUROPÉENNES**
Colloque du lundi 19 novembre 2018

SITUATION DE L'ITALIE, RÉALITÉ ET PERSPECTIVES
Colloque du mercredi 5 décembre 2018

OÙ VONT LES ÉTATS-UNIS ?
Colloque du mardi 29 janvier 2019

**LA BAISSÉ DE LA NATALITÉ ET LES PERSPECTIVES DE LA
DÉMOGRAPHIE FRANÇAISE**
Séminaire du mardi 2 avril 2019

LA SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE, QU'EST-CE À DIRE ?
Colloque du mardi 16 avril 2019

L'EURO VINGT ANS APRÈS, BILAN ET PERSPECTIVES
Colloque du lundi 6 mai 2019

DÉFIS ÉNERGÉTIQUES ET POLITIQUE EUROPÉENNE
Colloque du mardi 18 juin 2019

**IMMIGRATION ET INTÉGRATION – TABLE RONDE AUTOUR DE
PIERRE BROCHAND**
Séminaire du mardi 2 juillet 2019

**L'IMPACT DES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES SUR LE TRAVAIL ET
L'EMPLOI**
Colloque du mardi 24 septembre 2019

QUELLE RECOMPOSITION GÉOPOLITIQUE DU CAPITALISME ?
Colloque du mardi 5 novembre 2019

QUELLE RECOMPOSITION POLITIQUE POUR LA FRANCE ?

Colloque du mardi 3 décembre 2019

**IRAN, ÉTATS-UNIS, OÙ LA CRISE AU MOYEN-ORIENT NOUS
CONDUIT-ELLE ?**

Colloque du mercredi 5 février 2020

**ISLAMISME (ISLAM POLITIQUE) ET DÉMOCRATIE DANS LE MONDE
MUSULMAN : QUELLE(S) GRILLE(S) DE LECTURE ?**

Colloque du mercredi 4 mars 2020

**L'AVENIR DE L'INDE, ENTRE INTÉRÊT NATIONAL ET ASPIRATIONS
RÉGIONALES ET MONDIALES**

Séminaire du mercredi 9 septembre 2020

**DE L'ARRÊT DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL DE KARLSRUHE DU
5 MAI 2020 À LA RELANCE BUDGÉTAIRE ET MONÉTAIRE : LES CHEMINS
D'UN LEADERSHIP EUROPÉEN ?**

Séminaire du mardi 22 septembre 2020

NOTES ET ÉTUDES :

Parues récemment :

- **Baptiste Petitjean**, ancien directeur de la Fondation Res Publica, « **Allemagne, un sursaut inattendu** », juin 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, vice-présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **L'ordolibéralisme allemand, obstacle à la puissance européenne** », mai 2020.
- **Anne-Marie Le Pourhiet**, Professeur de droit public à l'Université Rennes 1, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **La gestation historique et juridique de la souveraineté nationale et populaire** », mai 2020.
- **Jean-Eric Schœttl**, conseiller d'État (h), membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **La souveraineté nationale à l'épreuve du droit européen** », mai 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, vice-présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **L'intégration européenne et la résurgence des nationalismes** », mai 2020.
- **Marie-Françoise Bechtel**, vice-présidente de la Fondation Res Publica, membre du Conseil d'administration de l'IFRI, ancienne parlementaire, Conseiller d'État (h), « **Peut-il y avoir une démocratie européenne ?** », janvier 2020.
- **Benjamin Morel**, maître de conférence en Droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, docteur en Science politique de l'École Normale Supérieure Paris-Saclay, « **Le droit à la différenciation, les dangers d'une révision constitutionnelle** », juillet 2019.
- **Alain Dejammet**, président du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, « **Samuel P. Huntington revisité** », avril 2019.
- **Baptiste Petitjean**, ancien directeur de la Fondation Res Publica, **Joachim Imad et Nathan Crespy**, « **Une vue d'ensemble sur les relations commerciales internationales** », août 2018.

NOTES DE LECTURE :

Parues récemment :

- « **La relation franco-allemande et le problème de l'hégémonie en Europe** », note de lecture de l'ouvrage de Georg Blume, *Der Frankreich-Blues* (Edition Körber, Hambourg, 2017), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica, et Lise Buttin.
- « **Réhabiliter la nation, rétablir l'État** », note de lecture de l'ouvrage de David Djaïz, *Slow Démocratie – comment maîtriser la mondialisation et reprendre notre destin en main ?* (Allary Éditions, 2019), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica.
- « **France-Allemagne, rétablir l'équilibre des forces en Europe** », note de lecture du livre d'Edouard Husson, *Paris-Berlin : la survie de l'Europe* (Gallimard, octobre 2019), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica.
- « **Le couple franco-allemand n'existe pas** » note de lecture du livre de Coralie Delaume, *Le couple franco-allemand n'existe pas. Comment l'Europe est devenue allemande et pourquoi ça ne durera pas* (Michalon, 2018), par Marie-Françoise Bechtel, conseiller d'État (h), vice-présidente de la Fondation Res Publica.
- « **Une approche réaliste des problèmes internationaux** », note de lecture du livre d'Hubert Védrine, *Comptes à rebours* (Fayard, 2018), par Marie-Françoise Bechtel, conseiller d'État (h), vice-présidente de la Fondation Res Publica.
- « **Les nouvelles routes de la soie et les ambitions mondiales de la Chine** », note de lecture du livre d'Alice Ekman (dir.), *La Chine dans le monde* (CNRS éditions, 2018), par Baptiste Petitjean, ancien directeur de la Fondation Res Publica.
- « **Déchiffrer le monde** », note de lecture du livre de Thierry de Montbrial, *Vivre le temps des troubles* (Albin Michel, 2017), par Marie-Françoise Bechtel, conseiller d'État (h), vice-présidente de la Fondation Res Publica.

FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne

75 007 Paris

☎ 01.45.50.39.50

info@fondation-res-publica.org

Achévé
d'imprimer
en décembre 2020