



À la recherche des régulations politiques perdues

Patrick Le Galès

Pierre Veltz : je vais vous présenter rapidement Patrick Le Galès, directeur de recherche au Cevipof et professeur de sociologie et de science politique à Sciences Po. C'est un pilier de l'Ihedate, dont il a contribué à mettre en place la première version. En plus de son rôle au sein de la deuxième version de l'IHEDATE, il enseigne à Sciences Po et à l'université d'Oxford.

Patrick Le Galès

Je suis en premier lieu un chercheur. Je ne vais donc pas parler d'expériences professionnelles en matière d'aménagement du territoire, mais aborder cette question dans une logique de recherche, avec des apports venant de la sociologie, de la science politique, de l'économie et de la géographie. Nous allons ce matin réfléchir à ce qu'est l'aménagement du territoire dans des sociétés un peu compliquées, avec une approche théorique permettant de prendre de la hauteur.

Plusieurs questions se posent : on ne sait plus vraiment ce qu'est l'État, ni ce qu'est la société française. On n'est même pas sûr de ce qu'est l'Europe. On peut s'appuyer sur des travaux de chercheurs européens pour comprendre ces questions. J'aborderai aujourd'hui les questions liées à l'État et je verrai ce qui se passe dans d'autres pays afin de replacer la France en situation.

Quand l'IHEDATE a débuté en 1999, beaucoup de gens avaient du mal à comprendre ce qu'était la décentralisation. Aujourd'hui, c'est l'inverse : les gens savent ce qu'est la décentralisation, mais ils ont du mal à comprendre ce qu'est l'État, ce qu'est le fait de diriger une société, ce que sont les politiques publiques, ou comment le rôle de l'État se recompose.

Ce sont ces questions que je souhaite traiter aujourd'hui : comment fonctionnent les politiques publiques sur les territoires ? Qu'est-ce qui marche ou ne marche pas ? Comment fait-on pour piloter des sociétés un peu compliquées ? Quel est le rôle du politique dans la construction des politiques publiques ? Comment créer des capacités d'action ?

État – Politique – Gouvernement et gouvernance : qu'est-ce qu'on gouverne et qu'est ce qui est gouverné ?

La première idée est qu'aujourd'hui, l'État est toujours présent, mais ce n'est plus le même.

Que fait l'État aujourd'hui, en France ou, même, en Europe ? Pour répondre à cette question, je vais commencer par montrer que, bien que des éléments de permanence très forts demeurent, ce n'est plus le même État, et que les catégories dont on a hérité ne sont plus les mêmes.

Faisons un rappel historique. À l'origine, l'Europe n'était pas celle des États. Si on prend comme date de référence 1515, année de la bataille de Marignan, il existait alors de nombreuses formes d'organisation politiques en Europe : des évêchés, des seigneuries, des cités-États, des duchés, des bouts d'État... Les formes modernes de l'Europe, du gouvernement local, des politiques publiques, la planification urbaine par exemple, ont été inventées dans les villes du Moyen-Âge, notamment dans les cités d'Italie, d'Allemagne et des Pays-Bas. Cette Europe du Moyen-Âge s'est organisée selon deux principes : le principe du marché (voir les travaux de Fernand Braudel sur le capitalisme de l'époque, notamment *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*) et le principe de la force exercé par les villes-États qui concentraient tout le pouvoir. Cette époque était marquée par une forte circulation à travers l'Europe. Circulation des marchands du Nord au Sud, entre les principales villes commerçantes. Ce n'est pas très loin de ce qui existe aujourd'hui. Mais il faut admettre qu'aujourd'hui, malgré la libre circulation des biens et des personnes au sein de l'Union européenne, les Européens ne bougent pas beaucoup et restent essentiellement sur des territoires où ils se sont implantés dans la longue durée. Pour en revenir au Moyen-Âge, cette époque était également caractérisée par la circulation de modèles politiques entre les universités, qui formaient alors une véritable communauté intellectuelle européenne à forte mobilité. Époque qui se caractérise aussi par la circulation de flux financiers, qui existe encore mais qui existait déjà aux environs de 1515. Circulation importante, aussi, de forces militaires, de nombreux pays, États, cités-États ou seigneuries faisant appel à des mercenaires.

Je prends 1515 comme date de référence pour vous présenter les grandes évolutions de l'État en Europe parce que c'est le moment où, sans que le système de pouvoir soit encore véritablement stabilisé — il n'y a plus de système féodal, mais il n'y a pas encore d'État-nation —, les forces se stabilisent un peu, avec l'âge d'or des villes européennes. Cet interlude historique, qui se caractérise par une faible contrainte politique et beaucoup de circulation de marché, correspond à une période de développement des villes, de croissance de leur richesse, d'innovation intellectuelle, tous éléments qui vont nous conduire à la Renaissance. Une ville marchande telle que Lyon, située entre le Nord et le Sud de l'Europe sur un des principaux axes du commerce, entretenant des liens commerciaux et financiers forts avec Turin, a failli devenir la capitale de France.

En 1515, on comptait 127 formes différentes d'organisation politique. En 1870, il n'en reste qu'une : l'État-nation. Comment est-on passé de cette mosaïque incroyable de formes politiques à une forme unique d'organisation ?

La réponse est que l'État, qui s'est organisé autour de la contrainte et de la guerre, a gagné la guerre. Historiquement, les politiques publiques se sont essentiellement développées par la mobilisation de la force, par la concentration des ressources que sont l'expertise, l'argent, à travers les taxes, et la force militaire. La richesse des villes n'a pas suffi pour gagner les guerres. L'Allemagne, l'Italie, qui étaient caractérisées par une multitude de formes politiques diverses, ont dû s'unifier pour résister à leurs voisins. Après son entrée dans l'État-nation, Lyon est passé d'un statut de grande ville européenne à celui d'une préfecture française.

Dans ce processus d'évolution vers l'État-nation, trois forces différentes, alliées ou concurrentes, ont joué un rôle essentiel : le marché et l'économie ; l'État et le roi ; la noblesse terrienne. La force relative de ces trois éléments dans les différents pays européens explique la plus ou moins grande rapidité du processus de mise en place de l'État-nation.

En France et en Angleterre, deux pays un peu à l'écart des principaux axes de circulation des marchandises, la puissance politique des villes est restée faible. Il n'y a donc pas eu de conflit majeur entre le roi et les villes marchandes. Même, au contraire, ces deux forces se sont alliées contre la noblesse terrienne et l'État moderne s'est formé plus rapidement dans ces deux pays.

En Italie, des villes comme Florence ou Venise, constituées en cités-États, étaient extrêmement puissantes. Leurs élites marchandes se sont mariées à la noblesse terrienne au point de l'assimiler. Cette alliance a fait que ces villes ont résisté extrêmement longtemps à l'unification étatique.

Le troisième cas de figure est plutôt une aberration dans l'histoire de l'État en Europe. C'est celui d'une noblesse terrienne tellement puissante qu'elle a bloqué le développement du pouvoir monarchique et celui des villes. C'est le cas en Pologne, avec un roi faible, directement élu par 500 nobles disposant du véritable pouvoir. Cette situation explique le retard économique de ce pays, ne disposant ni d'un État fort ni de villes importantes.

I. Gouvernement et gouvernance

Au Moyen-Âge, on parlait de gouverne pour désigner le pouvoir exercé par les nobles et les marchands. Il ne s'agissait pas à proprement parler d'un gouvernement. Plus on va vers un État centralisé, plus la notion de gouvernement s'impose. On arrête de parler de gouvernance, ou de gouverne, pour parler de gouvernement.

Les conceptions du gouvernement sont cependant différentes selon les pays. En Angleterre, où il n'y a pas de droit public écrit, mais une *Common Law*, il n'y a pas de grande différence entre la gouvernance et le gouvernement. Le cas de la France est différent. Ainsi, quand on a voulu défendre le patrimoine national, on a créé la direction du patrimoine, organisme public. En Angleterre, pour atteindre le même objectif, on a créé le *National Trust*, fondation privée qui rend un service public. Ces différences s'expliquent par une conception différente de ce qu'est le gouvernement.

L'État-nation a été à son apogée de 1870 à 1970 environ. Pendant ce siècle, la réponse aux questions « qui pilote les sociétés ? Qui gouverne ? » est clairement l'État central. Durant toute cette période, les dépenses publiques sont en pleine croissance, le nombre de fonctionnaires augmente. Depuis 1980, l'État a cessé de se développer. On est dans un nouvel interlude historique, avec des hiérarchies enchevêtrées et un repositionnement de ceux qui gouvernent. L'État ne disparaît pas pour autant, mais il y a repositionnement des différents acteurs.

Selon Margaret Levi, l'État est un appareil complexe de pouvoir centralisé et institutionnalisé qui concentre la violence légitime, établit les droits de propriété, régule la société sur un territoire donné, et est reconnu en tant qu'État par un forum international. Cette organisation se met finalement en place en Europe vers 1870, après l'achèvement des unifications italienne et allemande. Elle réunit plusieurs caractéristiques :

- la maîtrise d'un territoire et le respect de frontières à peu près stabilisées ;
- le développement de règles juridiques et d'un droit public. Ainsi, en Angleterre, on assiste à l'harmonisation des droits locaux, ce qui débouche sur la *Common Law* ;
- un fonctionnement s'appuyant sur une bureaucratie centralisée et différenciée des autres forces sociales ;
- une conception forte de la citoyenneté rattachant directement les citoyens à l'État ;
- la capacité autonome à lever l'impôt et à battre monnaie ;
- une garantie de sécurité pour les citoyens et la capacité à faire la guerre ;
- le fait d'assurer la production de richesses.

À partir de 1870, on assiste à une croissance soutenue du rôle de l'État qui durera un siècle. En 1870, l'État, en Europe, pèse environ 10% du PIB de chaque pays. Il n'existe pas encore de forces centralisées telles que les organisations syndicales ou patronales, et l'appareil d'État est réduit au minimum. Il se développe progressivement avec trois moments essentiels dans cette croissance : les deux guerres mondiales et la crise des années 30.

En effet, la guerre est le moment fondamental de la mobilisation des ressources, de l'extraction et de la concentration du pouvoir, et, donc, du renforcement du rôle de l'État. De nombreuses politiques publiques ont pour origine les guerres. Ainsi, le premier exemple d'État-providence est apparu sous Bismarck, avant la fin de l'unification de l'État allemand, parce qu'en vue de la prochaine guerre — la guerre de 1870 avec la France — il fallait intégrer dans l'État allemand une classe ouvrière forte organisée par les partis socialistes et les syndicats. Jusqu'en 1914, en France aussi bien qu'en Allemagne, la question était de savoir si on pourrait mobiliser les ouvriers pour faire la guerre, si la logique nationale l'emporterait sur la logique internationale de classes. En 1914, la logique nationale a gagné.

En Angleterre, la classe ouvrière a longtemps été dans la misère, sans que ni l'État ni les élites s'en préoccupent. Mais, en 1901-1902, quand la guerre des Boers éclata, les jeunes soldats anglais envoyés en Afrique du Sud tombèrent comme des mouches parce qu'ils étaient en mauvaise santé. Dans les années qui ont suivi, l'État a compris qu'il était de son propre intérêt de lancer des politiques sociales et de santé publique pour s'assurer de la bonne santé de ses recrues en cas de nouvelle mobilisation.

En France, la politique familiale a été à l'origine de l'État-providence, mais dans la même perspective de faire la guerre : après la défaite de 1870, l'objectif était de faire plus d'enfants pour battre l'Allemagne lors de la guerre suivante. Aujourd'hui encore, la France a un système de politique familiale très développé et assez unique en Europe.

Ces logiques des politiques publiques se sont maintenues, et, après la seconde guerre mondiale, on a assisté à la mise en œuvre d'un ensemble de mécanismes ayant des effets de longue durée.

Gouverner, c'est hériter. Ainsi, la loi Ferry sur l'éducation primaire a toujours des effets aujourd'hui. En Angleterre, en 1979, 50 % des dépenses publiques (par exemple celles correspondant à l'assurance chômage, aux retraites et à l'éducation) étaient liées à des programmes mis en place avant la seconde guerre mondiale, et 20% à des programmes mis en place avant la première guerre mondiale.

Pendant un siècle, il y a donc eu de plus en plus de politiques publiques dans des secteurs de plus en plus différenciés de la société, parce que l'intervention de l'État dans la société s'est accrue, avec des effets positifs sur le développement, la croissance et la santé. Progressivement, ces politiques publiques ont acquis une autonomie accrue. Aujourd'hui, cette autonomie est massive, ce qui fait que les marges de manœuvre d'un nouveau gouvernement sont très limitées : on ne peut pas arrêter l'éducation primaire ou secondaire, pas plus que les retraites. Du fait de cette croissance des politiques publiques pendant un siècle, l'État pèse aujourd'hui environ 45% du PIB en Europe. Depuis une quinzaine d'années, ce pourcentage n'augmente plus en moyenne.

Quand on fait des comparaisons internationales, on constate que l'Europe est la zone où il y a le plus de politiques publiques. Aux États-Unis, l'État ne pèse que 29% du PIB, malgré de très fortes dépenses militaires. Il existe très peu de politiques publiques sociales. Ce n'est qu'entre Roosevelt et Kennedy, c'est-à-dire jusqu'aux années 60, qu'il y a eu croissance du rôle de l'État dans les domaines de l'éducation et de la recherche.

La logique des politiques publiques en Europe a d'abord été nationale. Quand on parlait État, société, classes sociales, économie, on se situait toujours au niveau national. La force des modèles nationaux était considérable.

Assiste-t-on aujourd'hui à la fin de ce cycle de l'État-nation ?

Pendant environ un siècle, il y a eu de plus en plus de politiques publiques, concernant aussi bien les chemins de fer que les écoles, les hôpitaux, l'organisation nationale de la vie politique, avec les mêmes grands partis politiques. Sur cette même période, les groupes d'intérêt comme les syndicats et les organisations patronales se sont également organisés au niveau national, puisque tout le pouvoir dans la société était devenu centralisé. Ce phénomène est plus ou moins fort selon les pays. La France est très centralisatrice et a donc connu un fort aménagement du territoire à partir du pouvoir central. La Grande-Bretagne est plus inégalitaire en 1870, et la forte concentration de grands propriétaires terriens a été une limite importante à l'action de l'État. Dans tous les pays, on assiste à une résistance devant cette centralisation de tous les pouvoirs par l'État : c'est le cas, en Espagne, du Pays Basque, en Italie, du *Mezzogiorno*, en France, de la Bretagne et du Sud, au Royaume-Uni, de l'Écosse. En plus d'intégrer la classe ouvrière, l'État doit intégrer les régions. Selon les pays et leur plus ou moins grande homogénéité, cette intégration nationale des régions avance plus ou moins vite. En 1914, seulement un tiers des Français parlaient correctement le français. L'unification nationale, qui était l'obsession des élites, a pris beaucoup de temps. Cette homogénéité a finalement été accomplie dans les années 60.

Dans un contexte où l'État était très légitime, les politiques publiques ont permis d'organiser le développement économique, le système d'aide sociale, le système de santé, d'éducation, d'aménagement du territoire. La réponse à la question « qui gouverne ? » était évidente : c'était l'État, le gouvernement.

Tout cela a eu de forts effets sur la modernisation des différents pays européens. En France, le modèle de modernisation est clairement étato-centré : État = intérêt général = politiques publiques. En Angleterre, on parle moins d'intérêt général, mais plus de *Common Good*, davantage différencié par rapport à l'État. En Allemagne, où l'organisation sociale est marquée par un fort corporatisme, la modernisation s'est faite par négociation entre l'État et les groupes d'intérêt.

Aujourd'hui que l'État-nation est entré dans un nouveau cycle, la conception classique de l'aménagement du territoire ne veut plus dire grand-chose.

Jean-Paul Coggia : Vous n'avez pas parlé du rôle de Napoléon dans la centralisation de la France.

PLG : il a joué un rôle très important en la matière. Mais j'ai tenté d'expliquer que ce que Napoléon a fait en France, d'autres pays européens l'ont fait, de façon un peu différente et avec des histoires politiques différentes, mais à peu près au même moment et suivant à peu près les mêmes logiques.

II. Aujourd'hui, pourquoi l'État n'est-il plus l'État ?

L'État est toujours bien là, comme le montre le fait qu'il représente 45% du PIB. Il n'est certainement pas en train de disparaître. Mais si on revient à la liste des critères qui définissent l'État moderne à partir de 1870, les changements sont évidents.

Maîtrise du territoire et garantie du respect des frontières : avec les accords de Schengen, le marché européen, la libre circulation des biens et des personnes, les frontières existent toujours mais on n'a plus besoin de passeport pour voyager à l'intérieur de l'Union européenne. Ce ne sont plus les mêmes frontières et elles sont traversées par un nombre croissant de flux de touristes, d'étudiants,

d'hommes d'affaires et d'immigrés. Le contrôle des frontières devient une vraie difficulté, avec des flux en perpétuelle croissance.

Monopole des règles juridiques : l'État français n'est plus la source unique du droit. Et même, l'État, le Parlement, les tribunaux constituent aujourd'hui une source mineure du droit en France. 70% du droit est soit une adaptation du droit français, soit une mise en œuvre des normes européennes. Ce n'est cependant pas du droit extérieur, puisque l'État français a une influence dans la formation de ce droit européen. L'État n'a plus, non plus, le monopole de la résolution des conflits juridiques : la Cour de Justice européenne peut faire condamner l'État-nation et le droit national doit se mettre en conformité avec le droit européen. Le Conseil d'État est toujours là, mais il est concurrencé par un ordre juridique supérieur.

La deuxième raison du recul de l'État comme source est la poids du droit privé et des normes privées internationales. Avec les échanges liés à la globalisation, une forme nouvelle de *lex mercatoria* s'est développée, gérée par des instances internationales. Ainsi, l'Institut international des normes comptables, qui se trouve à Londres, a progressivement élaboré les normes comptables qui s'imposent dans le monde, y compris en France. La France est malheureusement passée à côté de ce débat. Certains disent parfois que la fin de l'État français a eu lieu en 1987, avec l'accord signé avec Eurodisney. Pour la première fois, l'État a accepté dans un contrat qu'en cas de conflit, il soit porté devant la Chambre de commerce internationale, qui est une juridiction privée, et non devant une juridiction publique.

Enfin, la dernière source du droit est celle des normes semi-juridiques du droit international, comme le traité de Kyoto.

Si le mélange entre droit public et droit privé remet en cause l'appareillage juridique de l'État français, la situation est plus facile pour les Anglais, dont le droit est plus coutumier. En France, il y a un siècle d'accumulation de textes juridiques qui nous différencient de l'Allemagne, de l'Italie ou de l'Angleterre. Aujourd'hui, l'évolution va en sens inverse, avec de plus en plus de sources extérieures qui rendent l'ensemble de plus en plus chaotique. L'État n'a plus le monopole de la résolution des conflits juridiques et les ordres hiérarchiques sont enchevêtrés. Gouverner dans ces conditions est extrêmement compliqué.

Autre critère définissant l'État-nation : l'existence d'une bureaucratie centralisée et différenciée des autres forces sociales. Mais, sur ces trente dernières années, il y a eu en Europe un transfert massif des ressources de l'État vers les territoires. Aujourd'hui, 60% en moyenne de l'investissement public (70% en France) est réalisé par le niveau infranational, c'est-à-dire les autorités locales et régionales. Un quart de la fonction publique relève des niveaux local et régional, bientôt, cette part sera d'un tiers. On retrouve la même tendance dans d'autres pays européens.

Une autre caractéristique importante de l'État-nation est une conception forte de la citoyenneté. Or, aujourd'hui, sur le passeport français, il est indiqué « citoyen français et européen ». Même les Britanniques, sujets de la reine, sont devenus des citoyens européens en rejoignant l'Union européenne. Dans les États fédéraux, il y a de plus en plus de demandes pour avoir des droits différents selon les régions.

Le monopole de l'État sur les impôts et la monnaie n'est aujourd'hui plus une réalité. Avec l'euro, les monnaies nationales ont disparu dans la majorité des pays de l'Union européenne. Formellement, les États ont encore la capacité autonome à lever les impôts, mais, concrètement, ils ne le font qu'après une forte concertation au niveau européen. Si un État augmentait trop fortement ses taux d'imposition, il risquerait immédiatement une fuite économique massive.

Quant au monopole de la violence légitime, de la conduite de la guerre et de la garantie de l'ordre public, un État européen ne fait plus la guerre lui-même, mais dans le cadre d'instances supranationales. Ce qu'on appelait le complexe militaro-industriel obéissait à une logique nationale. Aujourd'hui, il y a une restructuration massive avec des groupes privés, une forte interdépendance en termes d'armement, de renseignement et de logistique. Il existe même un corps d'armée franco-allemand. L'État joue encore un rôle central dans la sécurité des citoyens, mais l'existence de réseaux terroristes limite sa capacité d'action tout en renforçant l'interdépendance entre États.

Enfin, le rôle de l'État dans la production de richesse s'est largement amoindri : les entreprises sont transnationales, la capacité de l'État à convaincre les acteurs économiques s'est réduite et le rapport de forces entre le marché et l'État n'est plus le même. Alors que pendant longtemps, le marché était encadré par des logiques nationales, depuis les années 70, la capacité de l'État à contraindre les grandes entreprises s'est fortement affaiblie. Beaucoup de firmes sont des *holdings* dont les sièges sociaux sont localisés dans des paradis fiscaux comme Jersey. Elles se sont réorganisées à des échelles qui leur font éviter les taxations nationales. Une partie de leurs cadres sont payés sur des comptes qui circulent autour de la planète ou à des adresses *off shore* comme les Iles Cayman. La capacité de l'État à taxer le produit de la richesse sur son territoire existe toujours, mais avec des fuites.

Incontestablement, s'il y a encore un État aujourd'hui, ce n'est plus le même. Que se passe-t-il dans cette réorganisation de l'État ? Quelles en sont les conséquences sur les politiques publiques ? L'État est-il encore le niveau légitime pour organiser la société ?

L'exemple de la création d'un nouvel aéroport est parlant. Il y a trente ans, en France, créer un aéroport allait sans difficulté, parce que personne ne remettait en cause le fait que l'État et l'intérêt général étaient une seule et même chose. Aujourd'hui, les choses sont différentes : l'État joue toujours son rôle, mais il doit compter avec d'autres acteurs, des niveaux locaux, régionaux, européens, négocier avec eux et tenir compte de la logique du marché. Il est aujourd'hui difficile d'être un homme politique national, parce que la capacité d'action n'est plus la même.

III. Gouvernement et gouvernés

Quand on gouverne, quand on mène des politiques publiques, cela implique que l'on a des gens en face : des « victimes », des clientèles, des bénéficiaires. Les mécanismes sont certes longs à mettre en œuvre, mais, si l'analyse est bonne, ils ont des effets à long terme.

Qui sont ceux que l'on gouverne ? Une société est constituée de nombreux individus, avec des interactions très fortes entre différents points au sein d'un espace délimité. Pendant longtemps, on a considéré qu'il n'y avait qu'une société nationale. Vers 1870, on a assisté à l'émergence d'une culture nationale ayant des éléments communs : des ennemis (les Allemands), des structures sociales, une économie industrielle, un système politique, un réseau d'institutions (école, chemin de fer), avec un double mécanisme webérien :

- 1) des interactions de plus en plus différenciées mais de plus en plus intégrées dans un cadre national : des associations, des syndicats, avec des interdépendances de plus en plus fortes (voir Eugen Weber, *La fin des terroirs*, dont le titre original est « *Turning Peasants into Frenchmen* »). Tout est hiérarchisé dans un cadre national, qu'il s'agisse de la hiérarchie des écoles ou de la hiérarchie économique. Cette forte interdépendance est importante pour l'État : pour gagner des guerres, pour développer l'industrie et l'économie, il faut mobiliser l'ensemble de la population et l'ensemble du territoire.
- 2) Le deuxième mécanisme fondamental est le fait d'empêcher les influences extérieures de jouer un rôle dans l'organisation de l'ordre interne.

Le modèle de l'économiste Albert Hirschmann permet de mieux comprendre l'évolution des rapports entre société et État. Dans une organisation, il existe trois façons pour les individus de se comporter : si les choses ne leur plaisent pas, par exemple dans un magasin, ils peuvent sortir (*exit*), protester et organiser les ressources pour demander le changement (*voice*), ou rester dans le système et s'accommoder de son organisation (*loyalty*). La première réaction correspond plutôt aux relations de marché, la deuxième plutôt aux relations politiques et la troisième aux relations sociales : on peut, certes, quitter sa famille, mais cela a un coût bien supérieur au fait de quitter un magasin.

En créant un cadre national de plus en plus étanche, on réduit les possibilités d'*exit*. Ainsi, l'État français a réduit le rôle de l'Église, par nature transnationale, a tenté de réduire le rôle des internationales socialistes et de limiter les influences culturelles extérieures dans l'éducation de la jeunesse. L'exemple de la mobilité des professeurs dans l'enseignement supérieur le montre : il y a encore quelques années, les professeurs allaient de la province à Paris, Paris étant l'aboutissement de leur carrière. On pensait un espace national différent des autres, ce qui jouait un rôle central dans le développement d'un imaginaire national. Avec un État bloquant les possibilités d'*exit*, il restait les deux autres mécanismes, *loyalty*, ou *voice*, dans une protestation s'organisant, par exemple, à travers les organisations politiques et syndicales. Quand l'*exit* est la possibilité principale de réaction, la réponse par la *voice* baisse automatiquement et les protestations sont faibles. L'Irlande est restée très conservatrice parce que les pauvres et tous ceux qui étaient mécontents du système ont émigré aux États-Unis.

Aujourd'hui, avec la transformation de l'État, l'Union européenne, la globalisation, on a réouvert les possibilités d'*exit*. Les influences extérieures sont devenues de plus en plus importantes dans l'organisation sociale et politique intérieure.

Deuxième conséquence : les interdépendances à l'intérieur de l'État-nation se réduisent. Ainsi, en Finlande, pendant longtemps, ce qui était bon pour Helsinki était bon pour la Finlande et inversement. Aujourd'hui, les problèmes des habitants du Nord du pays ou des Lapons ne sont pas ceux des élites d'Helsinki. Le problème d'Helsinki est de devenir le grand port européen de tout le Nord-Est de l'Europe, en intégrant les États baltes et Saint-Pétersbourg, qui se trouve à 120 km, pour résister à la concurrence de Copenhague qui veut devenir le grand aéroport de la région. Nokia se considère comme une entreprise très finlandaise, mais estime que, pour se développer encore, il ne suffit pas d'avoir de très bons ingénieurs finlandais ; il faut aussi attirer les meilleurs ingénieurs de Singapour ou de la Silicon Valley. Pour cela, il faut créer une grande université internationale anglophone à Helsinki. Si l'État refuse de le faire, Nokia menace de délocaliser une partie de ses activités à Singapour ou dans la Silicon Valley. Cela était impensable auparavant. Mais la possibilité d'*exit* permet à Nokia de mieux négocier ses avantages dans la société, ce qui conduit au développement de ressources et d'investissements à Helsinki au détriment du reste du territoire finlandais.

Une étude sur les cadres supérieurs a montré que pour 10% de la population française, le cadre de référence n'est pas entièrement français : avec les études, le travail, les amis à l'étranger, les études des enfants, l'expatriation pour le travail, ils ont des capacités de mobilisation de ressources qui dépasse l'espace national, et donc une forte capacité d'*exit*. Ils peuvent investir du temps et de l'argent à l'étranger et renégocier leur place dans l'espace national. Ainsi, depuis 10 ans, l'impôt sur le revenu a baissé en moyenne de 20 % dans les pays de l'Europe des 15, les systèmes universitaires sont de plus en plus concurrentiels. Les groupes capables de sortir du système peuvent menacer de le faire et négocier ainsi, par exemple, des changements dans le système scolaire tels que le développement de l'enseignement de l'anglais dans les écoles ou des formations technologiques de pointe.

Il existe de moins en moins de ségrégation en région parisienne, avec deux exceptions : une forte concentration des pauvres et des populations immigrées en Seine-Saint-Denis et une concentration des riches et des groupes sociaux favorisés dans l'Ouest parisien. On n'en est pas encore aux *gated communities* à l'américaine, mais il y a une tendance à l'enfermement et à la concentration des plus aisés dans certaines zones, avec un renforcement de l'autonomie de différents groupes par rapport à l'espace national. Qu'ont en commun des étudiants internationaux ou de jeunes cadres français agissant à l'international, ayant des amis à Londres et à New York, avec un instituteur de Cherbourg ?

Ces nouvelles références posent parfois problème. Quand les pêcheurs de l'île d'Yeu ont appris que les normes établies par l'Union européenne européennes en matière de pêche s'imposaient et que les pêcheurs espagnols avaient le droit de venir pêcher dans « leurs » eaux, ils se sont sentis abandonnés par les élites françaises.

Aujourd'hui, l'université française va mal. Les modèles viennent de l'Union européenne, comme on l'a vu avec la réforme LMD et l'organisation de la recherche. On assiste depuis quelques années à une hybridation des modèles. Ainsi, Sciences Po n'est plus une grande école, mais une université européenne avec des quotas pour un certain nombre d'élèves venant de lycées défavorisés de banlieue, sur le modèle américain.

Des normes d'origines diverses s'appliquent : de plus en plus de gens parlent des langues étrangères, ont des amis à l'étranger dont les normes de socialisation diffèrent des normes françaises, les groupes religieux, les grandes entreprises ont des référents et des modes de fonctionnement inspirés d'autres modèles que le modèle français.

Aujourd'hui, 70% des bons économistes français partent aux Etats-Unis, ce qui fait que l'enseignement de l'économie en France a considérablement changé en 20 ans, avec un alignement total sur les standards américains. Ainsi, la future École d'économie de Paris, qui sera gérée par Thomas Piketty et qui est dotée de 10 millions d'euros du gouvernement, a été créée pour éviter que de bons étudiants et de jeunes chercheurs partent dans des universités étrangères, surtout américaines. Elle sera complètement indépendante du CNRS et de Normale Sup.

Si les possibilités d'*exit* permettent des mécanismes de renégociation, la capacité à gouverner la société française, à imposer des normes et des contraintes est de moins en moins évidente. De plus en plus de gens importent des modèles de l'étranger, n'investissent plus au niveau national, et garde en même temps cette capacité d'influer sur la façon dont se font les choses au niveau national.

Par exemple, les organisations féministes britanniques, qui n'avaient pas obtenu ce qu'elles revendiquaient à Westminster, ont choisi de militer au niveau européen et ont obtenu l'adoption de normes, notamment en matière de droit du travail, maintenant appliquées en Grande-Bretagne.

Pour ces 10% de cadres supérieurs très mobiles, les revenus augmentent maintenant plus vite que pour le reste de la population, alors qu'auparavant, dans les différentes classes sociales, les revenus augmentaient au même rythme. La société nationale limitait les effets des classes sociales. Mais si, désormais, les sociétés sont principalement régies par les mécanismes du marché, cela conduit à un renforcement des clivages sociaux. Les marxistes anglais parlent du retour d'une bourgeoisie internationale. Bien qu'elle soit un peu caricaturale, cette notion mérite d'être regardée de près. Ces évolutions modifient considérablement les interdépendances. Sur le marché du travail, on assiste à une concentration des personnes les plus qualifiées dans les plus grandes villes : Paris et la région

Rhône-Alpes, plus quelques villes en France, en Grande-Bretagne le grand Sud-Est de Londres, alors que les anciens centres industriels du Nord de l'Angleterre, comme Newcastle, sont en déclin et ne pèsent plus beaucoup.

Conclusion

Un certain nombre de gens disent que les sociétés sont devenues ingouvernables. Comment gouverner une entreprise qui a un pied en France et un pied à l'international ? Par exemple, la CGT de Saint-Gobain est bien un syndicat français, mais elle a de plus forts liens à l'international et plus de relations avec Saint-Gobain Allemagne et le syndicat IG-Metall qu'avec la CGT nationale. Elle a un fonctionnement hybride et parfois de forts désaccords avec la CGT nationale.

Si on pousse l'argument, c'est un peu la même chose pour les territoires, ce qui entraîne des changements de positionnement. Par exemple, la Catalogne ou la Lombardie veulent être concurrentielles au niveau européen et ne veulent plus payer pour les régions pauvres du Sud de l'Espagne et de l'Italie. Au niveau européen, la Catalogne se présente comme une région pauvre du sud de l'Europe et demande donc des aides, mais au niveau espagnol, elle se présente comme une riche région européenne et souhaite donc limiter les transferts et la redistribution vers les régions plus pauvres de l'Espagne.

La référence à des modèles européens se retrouve également au niveau politique. Par exemple, la mairie d'Helsinki a longtemps été un poste peu important, dont le rôle était faible. Puis la nouvelle maire d'Helsinki a découvert Eurocities, a présenté Helsinki comme une grande ville européenne et a fait du lobbying auprès de son parti pour modifier le statut du maire. Il ou elle a aujourd'hui un rôle beaucoup plus important, proche de celui du maire de Barcelone.

Tout cela pose la question de la gouvernance européenne. Comment faire pour gouverner tout cela, pour faire des politiques publiques dans ce bazar ? On a un nombre croissant de politiques publiques qui ne produisent pas grand-chose. Que gouvernent vraiment les régions ? Quelle est leur capacité de contrainte et de mobilisation sur les territoires régionaux ? Il y a une véritable complexité des hiérarchisations, et on ne peut par exemple pas dire que la région Bretagne gouverne la ville de Rennes. Les gouvernements nationaux ont de plus en plus de mal à gouverner. L'exception la plus flamboyante est le cas de Tony Blair en Grande-Bretagne, cas qui sera présenté en détail demain.

Des bouts d'espace public sont de plus en plus intégrés : comment gouverner ? Les sociétés sont complexes, elles seraient devenues ingouvernables. Ce sont des sociétés d'acteurs, de groupes d'intérêt qui s'organisent parfois à temps partiel, mais on ne sait pas très bien ce que cela donne. Par exemple, l'Eglise catholique a une organisation et une hiérarchie très claires. Mais les catholiques ne restent plus dans leurs territoires, font des pèlerinages dans des lieux non validés par l'Eglise. Le renforcement des réseaux transnationaux réduit l'organisation nationale de l'Eglise, et limite la capacité des évêques à donner des normes. Le développement de l'Europe réduit encore ce rôle, comme l'a montré le débat sur la place du christianisme dans les origines culturelles de l'Europe lors de l'élaboration de la constitution européenne. On assiste en parallèle à un développement de l'œcuménisme, à des pratiques de plus en plus individualisées et à une sorte de bricolage de la foi. Il y a des bouts d'Eglise qui s'autonomisent sur une base locale.

On retrouve les mêmes phénomènes au niveau de la société et de l'État. On ne sait plus très bien comment cela fonctionne et on est à la recherche de régulations politiques perdues : plus on fait de normes, plus on fait de politiques, plus elles s'enchevêtrent et plus la capacité de pilotage est en déclin.

Discussion

Q : la bonne nouvelle, finalement, c'est qu'on fait l'Europe. Peut-être pas par la voie politique, mais elle se construit. La question est de savoir pourquoi on ne le dit pas ouvertement. On a aujourd'hui un débat un peu stupide sur l'État, comme le montre la campagne présidentielle. Il serait plus simple d'expliquer que les choses ont changé. Vous qui enseignez à Sciences Po, pourquoi ne le faites vous pas ?

PLG : bien sûr que la construction européenne continue. Avec des problèmes, notamment parce que la Commission n'a pas évolué malgré l'élargissement à 25. La construction politique s'opère très lentement. Parallèlement, un nombre croissant de groupes d'intérêt s'europanisent. Aujourd'hui, même la FNSEA est plus présente à Bruxelles qu'à Paris. Il y a de plus en plus d'entreprises transnationales, d'associations européennes, de réseaux européens. On est passé d'une logique d'intégration européenne, un peu en panne, à une logique, beaucoup plus lente, d'europanisation sociale. Mais il s'agit d'un processus inégal, qui bénéficie aux 10 à 15% les plus privilégiés économiquement et socialement. Ce qui est normal puisque tout mécanisme de formation, comme celui de l'État-nation, par exemple, bénéficie d'abord à un groupe, à une élite.

Toutefois, cette logique d'europanisation sociale va-t-elle se poursuivre pendant cent ans et bénéficier à tous, ou va-t-elle s'arrêter ? Pour l'instant, il s'agit d'un processus lent, mais puissant. Par exemple, l'enseignement supérieur s'europanise, particulièrement depuis la réforme LMD. L'Europe se fait donc bien. Cela ne signifie pas, pour autant, qu'on est à l'abri de tout retour en arrière. On connaît des mécanismes historiques de rupture politique.

Pourquoi ne dit-on pas que le contexte a changé ? Fondamentalement, je ne sais pas, mais je peux essayer de donner des éléments de réponse.

Les élites politiques françaises ont encore toutes, massivement, été formées à l'ENA, suivant l'ancien modèle français. Elles ont appris la décentralisation et le territoire, beaucoup d'entre elles sont passées par le niveau local. Mais elles n'ont malheureusement pas découvert un autre niveau, celui de l'Europe. La présence des français au Parlement européen est lamentable depuis vingt-cinq ans. Le cadre national et l'imaginaire national comptent beaucoup en France. Quand on est un petit pays comme la Finlande, on comprend vite que l'Europe est importante. Mais quand on est un pays politiquement plus important, comme la France, le processus est plus lent.

Qu'est-ce qui fait que les représentations politiques et sociales évoluent ? Peut-être les chercheurs ne savent-ils pas suffisamment participer au débat public, ou peut-être ne sont-ils pas assez nombreux. Le modèle d'éducation dans le secondaire apprend peu, aux élèves, à réfléchir sur le politique, la citoyenneté. Il y a aussi des effets de génération.

Pour l'instant, ce sont surtout les élites qui bénéficient de l'europanisation. Non seulement les autres groupes n'en profitent pas, mais ils sont même parfois menacés. Par exemple, c'est une menace pour les petits fonctionnaires. En termes d'intérêt personnel propre, ce rejet du processus d'europanisation est loin d'être aberrant. Il explique le non à la constitution européenne et l'augmentation des intentions de vote pour Le Pen. Mais ceux qui comprennent le mieux ces processus et pourraient les expliquer sont précisément ceux qui ont le plus de possibilités d'*exit* et qui consacrent de moins en moins de temps à la protestation et au débat. Si je publie un livre en anglais, je sais qu'il sera lu par des milliers de personnes, utilisé pour des cours aux États-Unis, en Australie, dans divers pays européens. J'aurais une audience considérablement moins importante en publiant directement en français. Si je publie un article en anglais, je peux avoir 10 000 citations. S'il

est en français, je ne peux pas m'attendre à plus de 500 citations. Ce genre de choses fait que les chercheurs s'expriment moins au niveau national.

Q : je pense que la plupart des gens ont bien compris que l'on change de monde. Mais il y a une forte peur de l'avenir car ils ne voient pas bien ce qui vient derrière. Ce qui explique le vote pour le Front national ou le non à la constitution européenne.

Q : l'État continue à prétendre qu'il peut servir de filet de sécurité par rapport à l'avenir, alors que ce n'est plus le cas. Il se décrédibilise ainsi, mais il a du mal à tenir un discours allant dans en sens inverse. Quand Jospin, à propos de licenciements chez Michelin, a déclaré qu'on ne pouvait pas tout attendre de l'État et du gouvernement, il a provoqué un tollé.

Q : pourtant, les gens savent très bien que l'État ne peut pas empêcher les délocalisations.

Q : peut-être, mais l'État continue à affirmer le contraire.

Q : dans les réseaux d'influence en Europe, les Français ne sont pas très efficaces, en partie à cause de la place croissante de l'anglais, mais aussi parce qu'ils sont peu présents, comme, par exemple au Parlement européen. Et quand ils sont bons, comme au Comité des régions européennes, ils sont devenus tellement européens qu'ils en oublient qu'ils viennent de France et se coupent de leur base. Pour résumer, ceux qui se sentent d'abord français sont absents des organes européens, et ceux qui sont présents se sentent plutôt européens. Ils n'assument ainsi qu'une partie de leur mission de service public.

PLG : je suis d'accord.

En ce moment, mes collègues du Cevipof questionnent un échantillon de français sur l'Europe. En fonction de leur type de travail et de leur niveau de revenu, on peut prévoir à 90% leurs réponses. Les chômeurs sont contre l'Europe, les cadres supérieurs pour l'Europe. Il y a là un véritable risque de rupture des interdépendances sociales. Prenons les Britanniques. Ils sont à la fois les plus et les moins européens de tous : 10 à 15% d'entre eux voyagent beaucoup en Europe, achètent des maisons en Dordogne ou en Toscane et s'y installent pour leur retraite. Le reste rejette purement et simplement l'Union européenne. 50% des Britanniques ne savent même pas que leur pays fait partie de l'Union.

Q : mais la France est peu multilinguiste tandis que les Anglais parlent la langue dominante en Europe.

PLG : mais ils ne parlent qu'anglais. Ils sont donc automatiquement moins influents dans les groupes multilingues.

Q : avec l'entrée des dix pays d'Europe de l'Est dans l'Union européenne, la place de l'anglais dans les institutions européennes augmente encore.

PLG : c'est vrai jusqu'à un certain point. En même temps, les Anglais perdent aussi une certaine influence parce qu'ils ne parlent pas les langues d'Europe de l'Est.

Q : y a-t-il un risque de création d'une société de castes ?

PLG : non, rien n'indique qu'on se dirige vers une division en castes. Il existe des réseaux privilégiés, il y a plus de concurrence entre acteurs sociaux. Le problème est que l'ascenseur social est ralenti. Avec la baisse de la mobilité sociale, les inégalités augmentent. Mais les travaux de Louis Chauvel

montrent que l'une des principales inégalités en France est celle qui existe entre générations. En termes d'opportunités sur le marché du travail, de revenu et d'accès à l'immobilier, les inégalités entre les *baby boomers* et les générations suivantes sont très marquées en France.

Cela dit, ne nous trompons pas : l'intégration des populations d'origine immigrée continue à se faire massivement, même si elle se fait plus lentement. Il faut compter deux générations plutôt qu'une, mais elle continue à fonctionner, sauf pour une petite minorité. Seulement, pour quelqu'un qui combine inégalités de classe sociale, de génération, qui est d'origine immigrée et femme, les choses sont plus difficiles. Avec l'europanisation, plus il y a d'acteurs, plus le terrain de jeu est grand, et plus les règles sont chaotiques. Certains en profitent plus que d'autres.

Q : y a-t-il une aspiration à plus de régulation ?

PLG : Les attentes sont assez contradictoires sur ce sujet. On veut plus d'autonomie, moins de règles, et, en même temps, être protégé. La demande de régulation n'est pas vraiment claire.