

En France, l'État doit se tourner vers de nouveaux horizons

Par François ROUSSEAU*

Une ouverture de l'action publique à l'Europe et à l'international

Notre colloque a fait ressortir dans ses différents groupes de travail le fait qu'il existe de plus en plus de « puissances supranationales », qu'il s'agisse d'instances formelles (comme la Commission européenne ou l'Organisation mondiale du commerce) ou informelles (comme les réseaux sociaux), qui ont profondément changé l'influence et la position de l'État. Ce n'est pas une surprise : l'État tel qu'il existait il y a cinquante ans n'est plus adapté au monde globalisé d'aujourd'hui. Vers quoi doit-il évoluer, et comment, pour être en mesure de continuer à défendre efficacement l'intérêt général ? L'échelon national est-il toujours le bon niveau pour traiter les problèmes qui se posent aujourd'hui ?

Avec le développement progressif de l'Europe, une partie du pouvoir réglementaire a glissé de Paris vers Bruxelles, souvent à la satisfaction de la classe politique française ainsi soulagée de pouvoir laisser à l'Europe le soin d'assumer des réformes nécessaires mais difficiles (ce qui, au passage, nuit notablement à l'image de l'Europe aux yeux du public).

De fait, une partie importante des politiques publiques est aujourd'hui impulsée et structurée par des directives européennes. Malheureusement, l'État français ne s'est pas assez adapté à ce changement et se retrouve actuellement dans une posture d'attentisme suivi de réaction qui est très peu efficace pour défendre les intérêts nationaux. Comment nous sommes-nous retrouvés dans une situation aussi peu enviable ?

Une première réponse se trouve dans la gestion des carrières. Il manque des liens entre fonctionnaires français et fonctionnaires internationaux. Les ministres tiennent à conserver les compétences « à portée de main », dans leurs administrations ; les détachements dans les organisations internationales, en particulier à Bruxelles, sont tolérés, mais peu encouragés : les administrations peuvent détacher des effectifs, mais elles doivent alors se débrouiller pour continuer à assurer la même qualité de service. En conséquence, la France n'est pas assez représentée dans ces organisations ou, plutôt, elle n'y est pas représentée au bon niveau.

Les fonctionnaires prêts à faire l'effort d'une mobilité à l'international ne sont pas particulièrement incités à s'y

rendre, alors que l'on pourrait par exemple imaginer cette mobilité comme un prérequis pour pouvoir occuper un poste à hautes responsabilités (comme cela se fait parfois dans le secteur privé, par exemple chez Lafarge). Pire, ils peuvent même être dissuadés de tenter une expérience à l'étranger, de crainte d'être défavorisés lorsqu'il s'agira pour eux de revenir en France.

Ce manque de présence de la France se traduit par un double handicap. D'une part, l'expertise française a peu l'occasion de s'exprimer en amont de décisions importantes prises au niveau international (par exemple, lors de l'élaboration d'une directive européenne). D'autre part, l'administration française connaît mal le fonctionnement des instances internationales et la façon dont les décisions y sont prises, elle est donc inefficace pour faire passer ses messages (à l'inverse, par exemple, du Royaume-Uni, qui, lui, a bien compris l'importance du « travail de couloir »).

Par rapport aux directives, l'action de l'administration française intervient donc le plus souvent après leur adoption, lors de leur transcription, et elle est tournée vers l'échelon inférieur (l'échelon local), au lieu de Bruxelles. Cette méthode de travail est assez inefficace, elle ne permet que des ajustements à la marge ou des transcriptions imparfaites vouées à être dénoncées tôt ou tard. Une stratégie cohérente, déterminée en amont de l'élaboration des textes et menée en mode projet serait beaucoup plus efficace. Mais cette piste d'amélioration nécessite au préalable qu'un mandat politique soit donné à l'administration française lui permettant ainsi d'intervenir à des niveaux supranationaux et d'être légitime pour négocier « au nom de la France ».

Dans ce contexte de carence de liens entre la France et l'international, la réduction des moyens dévolus aux ambassades semble aller à contrecourant. Les ambassades contribuent pourtant beaucoup plus efficacement à l'influence de la France dans le monde que d'autres facteurs plus médiatisés (comme la dispense d'un enseignement entièrement en français dans le supérieur).

Des exemples concrets montrent qu'un investissement à l'international est un facteur de succès. Le cas de l'Autorité de Sûreté Nucléaire peut à cet égard être rappelé : la constitution d'un réseau international lui a donné une connaissance plus large et lui a conféré une légitimité qu'elle n'avait pas jusque-là. Dans le secteur privé, l'exemple de l'aéronautique est également intéressant.



L'élaboration de normes internationales permet aujourd'hui à Airbus et à Boeing d'intégrer sans difficulté dans leurs avions des pièces provenant d'une multitude de pays.

Une expertise mieux portée à la connaissance du public

De par son histoire, l'administration française possède des compétences et des expertises de valeur. Est-il souhaitable qu'elle distille ses connaissances au public, dans le but d'éclairer celui-ci en lui apportant des éléments d'appréciation sur les choix de société ? Faut-il au contraire craindre que « le messenger [ne] tue le message », à savoir que l'étiquette que porteront les experts risque de décrédibiliser les informations qu'ils apportent (par exemple, lorsque le Corps des Mines parle d'énergie nucléaire) ?

Cette crainte a ainsi jusqu'à présent poussé l'Amicale du Corps des Mines à adopter une « méthode douce » de diffusion de ses analyses, en les faisant simplement connaître aux administrations. Cette méthode a montré ses limites ; une démarche inverse a été expérimentée par l'ancien Corps des Télécoms, et celle-ci semble plus efficace. Le groupe estime donc qu'à travers une association comme l'Amicale, le Corps pourrait et devrait faire bénéficier le public de ses connaissances et de ses analyses.

Une révision du périmètre d'intervention de l'État

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à une diminution des effectifs de l'administration sans pour autant remettre significativement en question le périmètre de ses missions. Pour des raisons stratégiques comme pour des raisons de moyens, cette réflexion doit être menée aujourd'hui.

On constate qu'une grande partie de notre réglementation émane désormais de Bruxelles : si l'on prend l'exemple des risques, on s'aperçoit qu'il existe des directives structurantes sur tous les thèmes : directive IPPC, directive Seveso, directive cadre déchets, directive inondations, directive cadre sur l'eau, quotas CO₂, etc.

Or, la puissance publique française est restée très impliquée dans l'élaboration de textes réglementaires. Faut-il considérer que cette fonction est peu à peu confiée à l'Europe et que des transcriptions françaises développées constituent une surenchère réglementaire ? Cette transcription française est-elle au contraire une demande des industriels soucieux de savoir précisément et de façon sûre ce que l'on attend d'eux ?

Conclusion

Les puissances publiques françaises sont aujourd'hui essentiellement tournées vers l'intérieur, alors que les prises de décision (et même la rédaction des réglementations) se situent de plus en plus à un niveau supranational, ce qui a pour effet d'éroder petit à petit la pertinence de leur action. Un rééquilibrage de leurs missions en faveur d'un investissement davantage porté vers l'extérieur est indispensable au maintien de leur influence, et ce rééquilibrage peut être atteint grâce à une stratégie de plus grande présence dans les instances internationales et grâce à une nouvelle façon de gérer les carrières. Vers l'intérieur, leur rôle doit être repensé à la lumière de l'expérience retirée de la mise en œuvre de la RGPP et du changement d'origine de la réglementation.

Note

* Ingénieur des Mines.

