



HAL
open science

L'Etat stratège

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. L'Etat stratège. Le Temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum, Fayard, pp. 372-285, 2007, 978-2-213-63382-4. hal-01763567

HAL Id: hal-01763567

<https://hal.science/hal-01763567>

Submitted on 11 Apr 2018

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

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

L'ÉTAT STRATÈGE

Jacques CHEVALLIER
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
Directeur du CERSA-CNRS

In : *Le temps de l'État. Mélanges Birnbaum*, Fayard, 2007, pp. 372-385

1° Le thème de l'État stratège est à première vue d'une grande banalité. Entendue comme un ensemble de démarches coordonnées en vue d'atteindre un but, la stratégie est en effet inhérente à toute action humaine, dès l'instant où celle-ci s'efforce d'aller au-delà de la simple improvisation, du raisonnement à court terme : elle implique que cette action soit commandée par des objectifs préalablement définis, en fonction des préférences de l'acteur, mais aussi des ressources qu'il détient et des contraintes qu'il subit ; la démarche stratégique présuppose une projection dans le temps, le souci de prendre en compte et d'intégrer les différentes variables liées au contexte dans lequel l'acteur est placé, la volonté de faire prévaloir un principe de cohérence globale. La stratégie apparaît, dans cette perspective, indissociable de l'idée de *rationalité* : échappant à la pure contingence, pour être mise au service de la réalisation d'objectifs plus généraux, les décisions ponctuelles deviennent par-là même « rationnelles » ; tous les acteurs sociaux, quels qu'ils soient, et les individus aussi, sont amenés à se comporter en « stratèges », à partir du moment où ils entendent placer leur action sous l'empire de la rationalité. Le développement de la société moderne a ainsi conduit à la diffusion d'une rationalité calculatrice, qui a envahi la vie sociale entière et dont le concept de stratégie n'est que la traduction valorisée ; formalisant les règles qui commandent les interactions stratégiques, la théorie des jeux est dès lors susceptible d'une application très générale.

La promotion des « stratégies d'entreprise » est un bon indicateur de cette diffusion. La formule, qui s'impose progressivement à partir des années soixante (A.O. Chandler, 1962) marque un tournant dans la conception de l'entreprise. Celle-ci est en effet invitée à passer d'une gestion « opérationnelle », fondée sur une logique d'optimisation à travers les actions quotidiennes, à une gestion « stratégique », intégrant dans une stratégie globale un ensemble de variables : le projet du groupe dirigeant, l'environnement économique, les compétences et ressources de l'entreprise, les obligations et pressions sociales, internes et externes ; définie comme « la détermination des buts et objectifs d'une entreprise et le choix des actions et de l'allocation des ressources nécessaires pour les atteindre », la stratégie est censée permettre à l'entreprise d'accéder à un niveau supérieur de son développement. Les grandes entreprises ont ainsi été amenées à se doter d'un « plan stratégique », fixant leurs objectifs à long terme, objectifs ensuite traduits sous la forme de « plans opérationnels » à moyen terme, puis de « programmes » d'action à court terme : si cette planification comporte une part d'artifice, la stratégie suivie en pratique s'écartant souvent sensiblement des orientations fixées, et si elle apparaît surtout destinée à conforter l'image de la firme (M. Ghertman, 1981), elle n'en est pas moins devenue une figure imposée du management moderne. Sans doute a-t-on assisté à partir des années 80 à une réaction à l'encontre d'une vision perçue comme excessivement rationaliste, une conception plus souple tendant désormais à prévaloir : entre les stratégies « contraintes », par lesquelles les entreprises s'efforcent seulement de s'adapter aux évolutions d'un environnement sur lequel elles ont peu de prise, et les stratégies « volontaristes », illustrées par l'élaboration d'un plan stratégique, il y a place pour des stratégies « interactives », reposant sur le constat

d'interdépendance entre l'entreprise et son environnement ; néanmoins, l'idée de stratégie reste plus que jamais un aspect cardinal du management des entreprises.

Quant au lien entre stratégie et État, il paraît relever de l'ordre de l'évidence. En tant que principe de rationalisation de l'organisation politique et garant de la cohésion sociale, l'État est en effet par essence investi d'un rôle « stratégique » vis-à-vis de la société : s'inscrivant dans la durée, il est conçu comme le principe d'ordre, dont l'intervention permet de faire tenir ensemble les différents éléments constitutifs de la société, en leur imposant la discipline d'un projet collectif. Ce rôle a pris une portée nouvelle à partir du moment où l'État a pris en charge le développement économique et social, à travers l'élaboration de « politiques publiques ». Toute politique publique se présente sous la forme d'un ensemble de mesures concrètes articulées entre elles, d'une « grappe de décisions » formant un programme ; elle implique la mobilisation de ressources juridiques, matérielles, symboliques, en vue d'atteindre certains objectifs, la définition d'un cadre général d'action ; c'est donc bien une stratégie de développement qui se construit par l'intermédiaire des politiques publiques.

2° La formule de l'État stratège doit cependant être prise dans un sens plus étroit : elle évoque en effet une *figure nouvelle de l'État*, concomitante au déclin de l'État providence. Cette représentation occupe désormais une place de choix dans le discours politique, notamment en France : lancée en 1993 par le rapport Blanc, élaboré dans le cadre des travaux du IX^{ème} plan, et reprise en 1994 par les rapports Minc et Picq, l'idée selon laquelle l'État doit privilégier « une approche stratégique des problèmes fondée sur un effort de connaissance et d'évaluation » sera ensuite officialisée dans les différents programmes de réforme de l'État ; le recentrage du Commissariat général du Plan sur « la prospective de l'État stratège » (2004) puis la décision de le transformer en « Centre d'analyse stratégique » chargé d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques (décret du 6 mars 2006), seront la traduction de cette ambition. Le thème de l'État stratège a été mis au centre des discours de Jean-Pierre Raffarin (déclaration de politique générale du 3 juillet 2002) et de Dominique de Villepin (conférence de presse du 27 octobre 2005)

Parler d'État stratège manifeste une *double rupture* par rapport à la logique de l'État providence. D'une part, elle marque la fin du protectorat exercé par l'État sur la vie économique et sociale : ayant perdu la maîtrise d'une série de moyens d'action, l'État se trouve placé dans un contexte d'interdépendance structurelle ; tenu de composer avec d'autres acteurs, il est amené dès lors à construire lui aussi une stratégie. D'autre part, elle indique une profonde transformation du rôle de l'État et des modes d'action publique : l'État est invité à privilégier les responsabilités d'ordre conceptuel ; sa fonction primordiale consiste à anticiper le changement et à tenter de concilier des impératifs contradictoires. Ce faisant, le thème de l'État stratège est indissociable de ceux de *régulation* et de *gouvernance* : l'État stratège est aussi un « régulateur » (J. Chevallier, 2004) qui, plutôt que de produire lui-même des biens et services, est chargé de veiller au maintien des grands équilibres ; et l'État stratège est conduit à recourir aux procédés de « gouvernance » (J. Chevallier, 2003), en cherchant à obtenir la coopération et à emporter l'adhésion des acteurs sociaux.

La problématique de l'État stratège comporte cependant un certain nombre d'équivoques. D'abord, en parlant d'État stratège, se situe-t-on dans l'ordre du *réel* ou dans celui des *représentations* ? Il s'agit tout à la fois de décrire un ensemble de mutations concrètes qui affectent les modes d'action traditionnels de l'État, mais aussi de forger une nouvelle image de l'État. Ensuite, *quelle place* la logique de l'État stratège occupe-t-elle dans le fonctionnement de l'État ? Si elle s'applique pour l'essentiel au domaine économique, elle tend à gagner d'autres sphères de l'action publique. Enfin, la figure de l'État stratège est-elle un vecteur de *banalisation* ou au contraire un instrument de *re-légitimation* de l'État ? Par-delà le mouvement de repli étatique et de diffusion des préceptes du *New Public Management*, elle contribue à réactiver les fondements de la légitimité étatique. Portant une nouvelle conception du rôle de l'État, la figure

de l'État stratège apparaît aussi comme le moyen de consolider la rationalité de l'action publique.

UNE NOUVELLE CONCEPTION DU RÔLE DE L'ÉTAT

Le thème de l'État stratège est sous-tendu par le constat du changement du contexte dans lequel se déploie l'action publique : s'il dispose de marges de manœuvre et de ressources qui lui permettent d'agir sur son environnement, l'État n'a plus la faculté de le modeler à sa guise ; par la construction d'une « stratégie », il cherchera à obtenir les meilleurs résultats possibles, en prenant en compte les contraintes externes. La figure de l'État stratège postule ainsi une *relation d'interdépendance* entre l'État et son environnement : elle suppose l'existence d'un univers compétitif dans lequel interagissent une série d'acteurs, dotés de ressources inégales ; devenues « interactives » les stratégies désormais mises en œuvre par l'État se démarquent fondamentalement des stratégies « volontaristes » déployées au stade de l'État providence, dans le cadre des relations dissymétriques entretenues avec un environnement domestiqué.

De l'État pilote...

1° L'avènement de l'État providence a marqué une profonde inflexion de la conception du rôle de l'État : jusqu'alors voué au respect des grands équilibres, celui-ci se voit confier la responsabilité du développement économique et social ; cette responsabilité implique l'adoption d'une *démarche pro-active*, illustrée par la construction de « politiques », visant à atteindre certains objectifs, au nom de l'impératif de « modernisation ». La France a poussé le plus loin ce volontarisme, en donnant à l'État la mission de concevoir et de mettre en œuvre un projet global de développement, couvrant tous les aspects de la vie économique et sociale : la planification sera l'expression emblématique de cette grande ambition ; prolongée par un ensemble de politiques sectorielles, économiques, mais aussi sociales et culturelles, la démarche planificatrice exprime la conception d'un État érigé en fer de lance de changement. S'il est en France le prolongement de tout un héritage historique (le colbertisme), ce volontarisme ne sera jamais absent ailleurs, comme le montrera aux États-Unis le basculement opéré à partir du *New Deal* : l'hégémonie après 1945 de la pensée keynésienne, qui fait de l'État la clef de voûte des équilibres économiques et sociaux, à travers le soutien de la demande globale et la garantie du plein emploi, en est le témoignage ; partout il appartiendra à l'État de veiller à ce que la croissance soit régulière, continue, harmonieuse, en corrigeant les fluctuations du marché, ainsi que de favoriser l'avènement d'une société plus juste et mieux intégrée, par la réduction des inégalités et la possibilité donnée à tous d'accéder aux biens essentiels.

Ces stratégies « volontaristes » ont été rendues possibles par l'emprise dont l'État disposait sur les principales variables du développement et par la détention d'un ensemble d'instruments utilisés comme autant de leviers d'action. L'État providence a été construit dans le cadre d'économies fermées, dont l'État pouvait prétendre ordonner l'évolution ; l'ouverture des frontières s'effectuera de manière très progressive et dans le cadre d'un processus contrôlé par l'État. Corrélativement, l'État dispose d'une panoplie de moyens d'action, mis au service de la réalisation de ses objectifs : tandis que la réglementation permet d'agir sur les équilibres économiques et sociaux, on voit apparaître des procédés plus souples et aussi plus efficaces d'incitation ; quant au secteur public, il permet à l'État de disposer d'une emprise directe sur les activités économiques et sociales. Ce volontarisme ne saurait cependant faire illusion : on a ainsi pu opposer pour la France l'ambition d'État « développeur », affichée par le discours, à une pratique plus modeste d'État « régulateur » ; même lorsqu'il se pose en fer de lance du développement, l'État ne dispose en fait que d'une maîtrise toute relative sur les acteurs influents, tels les grandes entreprises. Dans tous les cas, ce volontarisme est devenu obsolète.

2° L'idée selon laquelle l'État était investi de la responsabilité de définir un projet de développement et doté de la capacité de mener à bien sa réalisation a été mise en cause à partir

des années 70 : on voit alors émerger une vision beaucoup plus modeste du rôle de l'État, qui se diffusera dans l'ensemble des pays occidentaux. Dans tous les cas, les stratégies volontaristes construites pendant les Trente Glorieuses ont été irrémédiablement compromises par les formes nouvelles prises par le processus d'internationalisation. Celui-ci a connu en effet un véritable saut qualitatif, subi un changement d'échelle au cours des années 90 : le terme de « mondialisation » traduit l'existence d'une dynamique nouvelle qui, échappant très largement au contrôle des États, atteint tous les pays et touche à tous les niveaux de l'organisation sociale ; ne maîtrisant plus les variables essentielles qui commandent l'évolution économique et sociale, les États ne sauraient conserver le rôle pilote qu'ils avaient conquis. Ce constat sera illustré en France par la fin de la planification ; corrélativement, les stratégies volontaristes sectorielles tendront à s'effriter.

La fin du dirigisme est marquée par la disparition d'une série de leviers par lesquels l'État agissait sur l'économie : tandis que le transfert de la définition et de la mise en œuvre des politiques monétaires à des banques centrales indépendantes a privé les États de toute possibilité de recours à l'outil monétaire, les politiques budgétaire et fiscale sont désormais strictement encadrées du fait de la libéralisation des mouvements de capitaux ; et l'arme réglementaire, dont il avait été fait largement usage, s'est émoussée en raison de la pression concurrentielle résultant de l'ouverture des frontières. Enfin, le mouvement de privatisation a entraîné le démantèlement progressif du secteur public économique, privant ainsi l'État d'un levier d'action stratégique dans l'économie. La fin de la conception qui érigeait l'État en moteur du développement des sociétés ne signifie cependant pas qu'il ait perdu toute capacité d'action.

...A l'État stratège.

La formule de l'État stratège signifie que l'État est tenu d'adapter ses formes d'action au nouveau contexte économique : placé du fait de l'instauration d'une économie ouverte dans un jeu complexe d'interactions, l'État est conduit à élaborer une stratégie, prenant en compte les contraintes qu'il subit et mobilisant les moyens d'action appropriés pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés ; si l'État adopte ainsi le mode de raisonnement stratégique qui est celui des autres acteurs, sa logique d'action et les ressources dont il dispose n'en restent pas moins spécifiques.

1° Sous couvert de l'État stratège se profilent en réalité plusieurs conceptions du rôle nouveau imparti à l'État dans l'économie. L'État stratège peut d'abord être conçu comme un État assurant la promotion de l'économie nationale, par le développement d'une « stratégie macro-économique offensive », visant à attirer et à maintenir les emplois et les richesses (R. Fauroux, B. Spitz, dir., 2000, 456) : l'État aurait pour tâche essentielle de créer les conditions d'une croissance équilibrée, de se faire l'avocat des intérêts nationaux, d'accompagner les entreprises dans la compétition mondiale ; il est invité à appuyer les stratégies d'implantation des entreprises sur les marchés extérieurs ou de prise de contrôle d'entreprises étrangères. L'« État compétitif » (S. Strange) inscrit dès lors pleinement son action dans un cadre concurrentiel : non seulement il se perçoit en compétition permanente avec les autres États dans le système économique international, mais encore il se pose en défenseur des intérêts économiques nationaux, dans les négociations internationales comme dans la protection d'entreprises « stratégiques » (thème du « patriotisme économique ») ; les stratégies économiques des États seraient ainsi étroitement imbriquées avec celles des grandes entreprises.

L'État stratège n'intervient cependant pas seulement en tant qu'appui ou relais des intérêts économiques : il doit aussi veiller au bon fonctionnement de l'économie de marché ; l'État stratège est nécessairement un État « régulateur », chargé de superviser le jeu économique, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions, régler les conflits, assurer le maintien d'un équilibre d'ensemble. On en revient dès lors à la question de la planification : comme le relève le Commissariat général du Plan (2004), il est en

effet paradoxal que l'État ait renoncé au plan, alors que dans le même temps les grandes entreprises éprouvent plus que jamais le besoin d'une planification stratégique ; il serait donc nécessaire pour l'État « de se doter d'un instrument stratégique chargé de penser l'avenir et notamment son propre rôle dans cet avenir », donc d'un « plan » mais conçu comme un simple document prospectif.

2° Pour atteindre ses objectifs, l'État est amené à rénover ses méthodes d'intervention. La démarche stratégique implique en effet souplesse et réactivité : il s'agit de s'adapter en permanence à la diversité des situations, à la singularité des contextes d'intervention ; l'État est ainsi conduit à privilégier une « logique situationnelle » (P. Duran, 1999, 50). La réglementation ne répond pas à cette exigence ; aussi l'État stratège fera-t-il appel à des procédés d'action plus souples, tantôt situés en marge du droit, tantôt contrastant avec le droit réglementaire classique. On a vu ainsi émerger progressivement un « autre droit », marqué par le pragmatisme et la flexibilité : caractérisé par « son adaptation au concret, son rapprochement des individus, son adéquation au contexte des sociétés qu'il prétend régir » (G. Timsit, 1996, 375), ce droit se présente aussi comme un « droit réflexif », des dispositifs de correction étant mis en œuvre au vu des résultats enregistrés. L'État stratège recourt ainsi à une panoplie de moyens d'action, les uns juridiques, les autres non-juridiques, qui s'articulent dans un dispositif complexe.

Corrélativement, la démarche stratégique appelle l'élargissement du cercle des acteurs associés aux processus décisionnels et la recherche de solutions de type consensuel : l'action publique tend à devenir la résultante d'un processus long, sinueux, auquel sont invités à prendre part de multiples acteurs ; cette confrontation vise à permettre de parvenir au meilleur équilibre possible entre des impératifs contradictoires, entre des intérêts divergents.

Derrière le thème de l'État stratège se profile donc bien une conception nouvelle du rôle de l'État : si cette conception trouve son point d'application privilégié dans l'économie, elle tend à gagner d'autres secteurs d'intervention. A première vue, la figure de l'État stratège témoigne d'un affaiblissement de la capacité d'action de l'État ; cependant, elle montre aussi que l'État, même s'il a perdu le contrôle d'une série de ressources et s'il est pris dans des liens d'interdépendance, reste capable de construire une action marquée de l'empreinte de la rationalité.

UNE NOUVELLE RATIONALITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

Expression du mouvement de rationalisation inhérent au développement de la société moderne, l'État a toujours été conçu comme un univers rationnel. Comme l'a montré Lucien Sfez (1992, 2004), le schéma classique de la décision publique est fondé sur le triple postulat de la linéarité, de la rationalité et de la liberté : la décision est perçue comme le produit de la volonté libre d'un Sujet, dont les choix, dûment préparés et exécutés, sont présumés conformes aux exigences de la Raison. Ce schéma se retrouve dans les politiques de l'État providence qui, s'inscrivant dans une « vision balistique » (J.G. Padioleau, 1982) de l'action, visent à atteindre les objectifs arrêtés au terme d'une délibération rationnelle. Si ce schéma a toujours comporté une large part d'illusion, il ne coïncide plus avec le nouveau contexte, dominé par l'incertitude et la complexité, dans lequel se déploie l'action publique dans les sociétés contemporaines : la décision apparaît comme le produit contingent de la rencontre d'un ensemble de facteurs et ses effets sont par essence aléatoires. Cela ne signifie pour autant nullement qu'il convient de renoncer à toute perspective d'action rationnelle : la vision stratégique permet au contraire de restaurer l'empire de la rationalité.

De la décision stratégique...

Avec l'État stratège, les décisions sont censées devenir le produit, non plus d'un choix simple entre plusieurs lignes de conduite possibles, mais d'un *calcul stratégique*, prenant en compte les

multiples paramètres dont dépend désormais l'action publique. Ce calcul suppose que les décideurs, non seulement puissent mobiliser le maximum d'informations, mais encore disposent d'outils de nature à guider leurs choix ; Néanmoins, quel que soit le soin avec lequel est effectué ce travail d'élaboration, il ne saurait suffire à supprimer tout facteur d'incertitude : aussi des corrections doivent-elles être apportées au vu des effets enregistrés. La décision stratégique devient ainsi le produit dynamique et évolutif de l'interaction entre l'État et son environnement.

1° Le calcul stratégique implique la réduction des éléments croissants d'incertitude, résultant de la multiplication des centres et des niveaux de décision, ainsi que de la complexité et de l'interdépendance des problèmes. L'essor des technologies de l'information et de la communication a donné des ressources nouvelles à l'État stratège, en lui permettant de disposer d'une information, non seulement incomparablement plus étendue, mais aussi instantanément mobilisable et immédiatement exploitable. L'enrichissement de l'information disponible ne suffit cependant pas à lui seul à réduire l'incertitude : encore faut-il que cette information fasse l'objet d'un traitement approprié, que les données collectées soient intégrées dans un schéma d'explication cohérent ; un travail de conceptualisation est nécessaire. Les décideurs tendent ainsi de plus en plus, lorsqu'ils sont confrontés à des « situations problématiques », à faire appel à des « experts », à des « spécialistes », voire à des « sages », pour éclairer le sens des choix ; parallèlement, l'ouverture aux représentants des forces sociales permet de localiser les sources potentielles de conflit, de baliser les terrains d'affrontement, de cerner les compromis possibles.

Etayée par cette information, la décision stratégique constitue un facteur de rationalisation de l'action publique à un double titre. D'une part, par la *projection vers l'avenir* : échappant à la « dictature de l'instant », évitant de privilégier le court terme, l'ambition est d'inscrire l'action publique dans la durée, dans un temps long. Cette dimension temporelle conduit à tenter d'évaluer par anticipation l'effet prévisible de la décision : la démarche évaluative ne se déploie pas seulement *ex post*, une fois la mesure entrée en application ; elle se situe aussi *ex ante*, avant même son adoption. D'autre part, par le souci de parvenir au *meilleur équilibre possible* entre des contraintes multiples, des exigences contradictoires, des rationalités divergentes : la démarche stratégique suppose dès lors que le décideur ne se fie pas à sa seule intuition ou à son expérience, mais s'appuie sur une analyse aussi complète et aussi rigoureuse que possible des données de la situation, des variables conditionnant les choix, des différentes options envisageables ; les outils d'aide à la décision constituent dans cette perspective un moyen utile, en permettant de guider le décideur dans un contexte d'incertitude.

2° La démarche stratégique pousse à une adaptation permanente de la décision, en fonction des effets enregistrés et de l'évolution du contexte socio-économique : elle implique dès lors des procédures d'évaluation, qui visent à mesurer les résultats des politiques suivies, à analyser les effets des actions engagées, à la fois au regard des moyens mis en œuvre et de leurs conséquences sociales ; incombant à des « évaluateurs », chargés de procéder aux investigations concrètes, à l'aide de méthodes « scientifiques », l'évaluation poursuit une fonction pratique, en débouchant sur la mise en œuvre de mécanismes d'ajustement et de correction. Apparue aux États-Unis au cours des années 70, la démarche évaluative a gagné les autres pays libéraux, et la France aussi où la sacralisation traditionnelle de l'État constituait pourtant un fort obstacle. Néanmoins, l'impact concret des procédures évaluatives est variable : leur portée pratique reste souvent faible, en l'absence de connexion avec les processus décisionnels ; à défaut d'entraîner les corrections de trajectoire nécessaires, l'évaluation ne répond plus à l'exigence de réflexivité qui est au cœur de la démarche stratégique.

Il n'en va plus de même à partir du moment où l'évaluation est intégrée dans une procédure plus globale d'*expérimentation*. Qu'elle soit adoptée pour un temps limité ou pratiquée sur un échantillon de la population, toute expérimentation implique en effet qu'avant son adoption définitive, la politique nouvelle soit mise à l'épreuve, testée, son contenu étant réajusté en fonction des effets constatés. On est bien ici au cours de la démarche stratégique : essai avant

généralisation, l'expérimentation permet d'éviter le coût d'un échec et d'une remise en chantier, en apportant par anticipation les correctifs souhaitables ; cette méthode est d'autant plus pertinente que la complexité des problèmes est plus grande et la marge d'incertitude plus élevée.

Le thème de l'État stratège conduit donc à une *conception* « *néo-rationaliste* » de l'action publique. Sans doute, la rationalité de celle-ci n'est plus que « limitée » (H. Simon) ; néanmoins, par la construction d'une stratégie, l'État semble démontrer sa capacité de dégager, envers et contre tout, les contours d'une action « rationnelle ». Ce faisant, l'État stratège apparaît comme la version modernisée de la vision rationaliste classique : comme elle, elle adhère à la vision d'un décideur parfaitement informé des données de la situation, ainsi que des conséquences prévisibles de ses choix, et qui retient spontanément les solutions qui lui permettent d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé à moindre coût ; le recours aux technologies de l'information et de la communication, voire aux ressources de l'intelligence artificielle, le découplage des processus décisionnels, l'appel aux procédures d'évaluation et d'expérimentation permettent de colmater les brèches apparues dans le schéma classique. Or, de même que le perfectionnement des méthodes de collecte et de traitement de l'information ne fait jamais que déplacer les frontières de l'incertitude, la décision dépend d'un ensemble de facteurs cognitifs et affectifs qui limitent l'emprise de la rationalité ; la représentation d'un décideur-stratège, tout entier tourné, comme le décideur classique, vers la quête du choix optimal, est une vue de l'esprit : les décisions restent le produit plus que jamais aléatoire de l'interférence d'un ensemble de facteurs et du frottement de logiques contradictoires. L'existence de « décisions absurdes » (C. Morel, 2002), « décisions étranges » dont les auteurs « agissent avec constance et de façon intensive contre le but qu'ils se sont fixé » témoigne assez des « dérapages inévitables de la rationalité humaine », même dans le cadre d'interactions stratégiques qui devraient normalement permettre de les corriger ; et les conditions organisationnelles ne sont jamais suffisantes pour les éviter.

...A la gestion stratégique

La rationalité stratégique n'est pas sans effet sur les principes d'organisation de l'État : appelant une architecture nouvelle, elle conduit l'État à rénover en profondeur ses modes de gestion (P. Bezès, 2005) ; la généralité de ses effets montre bien que la logique de l'État stratège tend à irradier l'ensemble du fonctionnement de l'État.

1° Un des axes essentiels de la réforme de l'État au cours de la dernière décennie a consisté à distinguer les fonctions dites « stratégiques », incombant à l'État central, et les fonctions dites « opérationnelles », qui sont désormais systématiquement déléguées aux structures fonctionnelles ou territoriales, voire externalisées : cette séparation est considérée à la fois comme une garantie de meilleure gestion et comme le moyen de renforcer la capacité d'action stratégique de l'État. Le mouvement a été lancé au Royaume-Uni par le rapport *Next Steps* qui préconisait dès 1988 la transformation des administrations prestataires de service, et dont l'activité pouvait être individualisée, en « agences d'exécution » — recommandations qui ont été rapidement mises en œuvre. Des mesures similaires de restructuration ont été prises, notamment en Europe du Nord, débouchant sur la mise en place d'agences autonomes, chargées des tâches d'exécution, dans le cadre de contrats passés avec leur ministère de rattachement. En France, le mouvement a pris en revanche la forme d'une large déconcentration, les administrations centrales n'ayant plus depuis 1992 qu'un rôle « de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle », ce qui traduit un recentrage vers les fonctions stratégiques. Ce recentrage n'a pas eu seulement pour effet de renforcer la place et le rôle des instances d'étude, de prospective et d'évaluation au sein de chaque ministère : il a eu des implications plus générales, en conduisant, parallèlement à la réorganisation du travail interministériel, à la rationalisation de la fonction de prévision économique, à la réforme du dispositif d'évaluation des politiques publiques et à la réorientation des travaux du Commissariat général du Plan ; allégé de ses fonctions de gestion, l'État acquiert apparemment une capacité nouvelle d'impulsion stratégique.

Les effets de cette nouvelle architecture de l'État sont cependant incertains. Le postulat selon lequel la séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles serait un facteur d'efficacité de l'action de l'État mérite d'être fortement nuancé : non seulement elle conduit à une sorte de « gouvernement à distance », en interdisant tout réel contrôle sur des services devenus autonomes, mais encore elle prive l'État central de certains moyens d'action ; l'affaiblissement de la capacité de pilotage stratégique se traduit par le fait que la relation entre les instances de prospective et de prévision et les décideurs tend à être moins forte qu'auparavant.

2° L'approche stratégique se traduit aussi par la structuration de l'action de l'État autour de *programmes*, construits en fonction d'objectifs à atteindre et entre lesquels sont répartis les moyens budgétaires. Une première esquisse de cette logique était apparue dans les années 60, avec le mouvement de « rationalisation des choix budgétaires », qui s'est développé dans les pays occidentaux : en dépit de différences non négligeables, l'inspiration était identique : il s'agissait toujours d'appliquer aux choix collectifs les critères d'efficacité économique, en explicitant les objectifs, en comparant les moyens disponibles pour les atteindre, enfin en évaluant les avantages et les coûts de chaque programme.

Si ce mouvement a échoué, victime de ses ambitions trop élevées, l'idée d'une réforme de la gestion des finances publiques a connu récemment une spectaculaire relance : il s'agit cette fois de promouvoir une « gestion axée sur les résultats » (OCDE, 2002 ; M. Bouvier, éd., 2004), les crédits étant alloués à des programmes, sur la base d'objectifs clairement définis, les résultats obtenus devant faire l'objet d'une évaluation pratiquée en fonction d'indicateurs de performance préalablement établis ; la conception stratégique, que traduit l'affectation des crédits, non plus par nature de dépenses mais par objectifs, se double ainsi d'une « culture de résultat », mettant la notion de performance au centre de la gestion publique. La réforme budgétaire résultant en France de la loi organique du 1^{er} août 2001 s'inscrit dans cette perspective : le budget de l'État se présente désormais autour de grandes « missions », correspondant à des politiques publiques, composées de « programmes », eux-mêmes déclinés en « actions » ; chaque responsable d'un programme s'engage sur des objectifs précis, mesurés par des indicateurs de performance et faisant l'objet d'une évaluation. Au-delà des difficultés d'élaboration des indicateurs de performance, le problème est de savoir comment cette nouvelle architecture s'articulera avec l'organisation administrative traditionnelle qui, par ailleurs, subsiste.

L'État stratège se présente donc comme un *discours*, qui se situe à la fois dans l'ordre de l'analytique et du prescriptif : s'il rend compte d'une série de changements concrets dans les formes d'action et dans les principes d'organisation de l'État, il entend aussi promouvoir une nouvelle figure de l'État ; la réalité de l'État stratège et la représentation de l'État comme stratège prennent appui l'une sur l'autre. Cette figure est à première vue un facteur de banalisation d'un État, désormais tenu de se plier aux règles d'un jeu stratégique qu'il ne maîtrise pas ; elle contribue cependant aussi à restaurer l'aura de rationalité dont l'État est traditionnellement entouré. Il reste qu'il s'agit cette fois, non plus d'une Raison supérieure et transcendante au corps social, mais d'une rationalité immanente et pragmatique, construite pour les besoins de l'action et dans un contexte d'interdépendance structurelle.

Références bibliographiques`

- Bezès P., 2005, « Le modèle de l'État stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n° 4, p. 431-450.
- Blanc C., 1993, *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, Paris, La Documentation française
- Bouvier M. (éd.), 2004, *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Chandler A.-O., 1962-1972, *Stratégies et structures de l'entreprise*, Paris, Editions d'organisation.
- Chevallier J., 2003, « La gouvernance : un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, 105-106, p. 203-217.
- Chevallier J., 2004, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, 111, p. 473-482.
- Commissariat général du plan, 2004, *Regards prospectifs sur l'État stratège*, n° 2.
- Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Coll. Droit et société., 27.
- Fauroux R., Spitz B. (éds), 2000, *Notre État*, Paris, Robert Laffont.
- Ghertman M., 1981, *La prise de décision*, Paris, Presses universitaires de France.
- Minc A., 1994, *La France de l'an 2000*, Paris, CGP-O. Jacob.
- Morel C., 2002, *Les décisions absurdes*, Paris, Gallimard.
- Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), 2002, *Governing par results*, Comité PUMA.
- Padioleau J.G., 1982, *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, Coll. Sociologies.
- Picq J., 1994, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris, La Documentation française.
- Sfez L. 1992, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 4^e éd.
- Sfez L., 2004, *La décision*, Paris, Presses universitaires de France, Coll. Que sais-je, 2181, 4^e éd.
- Timsit G. 1996, « Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation », *Revue française d'administration publique*, 78, p. 375-394.