



Recherche prospective soutenue par la  
convention-cadre entre le Gouvernement  
wallon et l'Institut Destrée

#### 4. Le périmètre de l'État

Philippe Destatte

Namur, le 29 avril 2021

---

### 1. Introduction : les messieurs du téléphone...

À partir du début des années 1880, l'État belge, qui gère les lignes télégraphiques depuis 1850 et en a confirmé le monopole par la loi de 1876, se prépare à s'adjoindre progressivement les innovations technologiques que constituent les réseaux téléphoniques en développement. Le téléphone est commercialisé aux États-Unis par son inventeur Graham Bell depuis 1877 et connaît des initiatives en Belgique dès 1879 avec des demandes d'exploitation de trois sociétés privées parmi lesquelles l'*International Bell Telephone Company*, qui installe son quartier général européen à Anvers <sup>1</sup>.

La loi du 11 juin 1883 prise à l'initiative du Cabinet du libéral liégeois Walthère Frère-Orban (1812-1896) règle le régime du téléphone. Elle inscrit la Belgique dans une logique de monopole d'exploitation au profit de l'État avec des concessions à des entreprises privées, pour une durée de vingt-cinq ans. L'opposition catholique s'insurge. Elle fait valoir que *la règle doit être que toutes les industries susceptibles d'être exercées par les particuliers restent en dehors des atteintes du Gouvernement. Celui-ci ne doit intervenir que lorsque l'initiative privée est impuissante à desservir convenablement les intérêts de la généralité des citoyens. Or, l'existence même des téléphones en dehors de l'action gouvernementale prouve à elle seule que son intervention est inutile* <sup>2</sup>.

Le gouvernement quant à lui estime que le téléphone touche à l'intérêt général et qu'il ne peut rester l'apanage d'un petit nombre de localités favorisées. Il annonce que l'État ne distribuera pas les bénéfices à des actionnaires, mais qu'il les consacrera à des initiatives *moins rémunératrices, à des localités où les résultats seront plus lents à se développer, compensant les pertes subies d'un côté par les gains récoltés de l'autre et proclamant une fois de plus la grande loi de solidarité qui existe entre les citoyens d'un même pays*. Comme l'indique l'économiste Joseph Pirard, les notions de service universel et de l'optimalité du service rendu au consommateur sont donc explicitement abordées à l'occasion de ces débats <sup>3</sup>.

---

1 *Inventaire des Archives de Belgacom et de ses prédécesseurs, 1809-2001*, p. 12, Bruxelles, Archives de l'Etat, sd. [https://search.arch.be/nl/?option=com\\_rab\\_findingaids&view=findingaid&format=pdf&eadid=BE-A0510\\_004692\\_005609\\_FRE](https://search.arch.be/nl/?option=com_rab_findingaids&view=findingaid&format=pdf&eadid=BE-A0510_004692_005609_FRE)

2 *Loi du 11 juin 1883, autorisant les concessions de télégraphie locale, Exposé des motifs*, dans Joseph PIRARD, *L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX et XXe siècles*, coll. *Histoire quantitative et développement de la Belgique*, t. VII, *L'argent et le pouvoir*, sous la dir. de Pierre LEBRUN, p. 238, Bruxelles, Académie royale, 1999. - J. Pirard était Senior Economist à la Générale de Banque et collaborateur à l'Université de Liège. - Sur ces questions, voir également : E. LECAT, *Le financement des télégraphes et des téléphones*, dans *L'histoire des finances publiques en Belgique*, Institut belge des Finances publiques, t. 3, Paris-Bruxelles, 1955. - Pierre-Olivier de BROUX, *Le rôle des pouvoirs publics dans les télécommunications en Belgique, 1900-2010*, Bruxelles, Conseil supérieur de l'Audiovisuel, Mai 2010. <http://hdl.handle.net/2078.3/130183>

3 Joseph PIRARD, *L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX et XXe siècles...*, p. 238.

Ainsi, à partir de 1889, les réseaux concédés au secteur privé sont progressivement rachetés par l'État qui souhaite d'exploiter la téléphonie en tant que service public en considérant que la concurrence entre opérateurs privés, travaillant avec des systèmes incompatibles, non seulement nuit aux revenus du télégraphe public, mais ralentit l'expansion du service à la population. En mars 1892, le ministre belge des Chemins de fer, des Postes et Télégraphes, le catholique Jules Vandenpeereboom (1843-1917), fait notifier aux sociétés privées de téléphone encore en activité que, à partir du 1er janvier 1893, le Gouvernement reprendra à son compte toutes les lignes téléphoniques. Le gouvernement belge opère conformément aux termes des cahiers des charges qui ont été annexés aux actes de concession et à la loi réglant la matière des concessions téléphoniques. Le but du gouvernement et de l'Administration des Télégraphes et des Téléphones est de donner, *dans un bref délai, une extension très rapide au réseau téléphonique dans tout le pays*. Et le ministre d'estimer, à la Chambre le 22 mars 1892, que : *nous pouvons le faire dans de bonnes conditions, car nous sommes parfaitement outillés ; nous avons les bureaux télégraphiques, dans lesquels on peut installer des appareils téléphoniques et dont le personnel peut être employé aussi au service du téléphone. On pourra utiliser des lignes télégraphiques pour les communications téléphoniques, lorsque le réseau aura été renouvelé et que nous nous serons pourvus d'un matériel neuf et spécialement de lignes en bronze phosphoreux ou faites d'un métal analogue. Ce sera là un grand service rendu au public, et, si la Chambre veut bien consentir à mettre à notre disposition les crédits nécessaires, nous aboutirons à un excellent résultat*. Dans la suite de son discours, le ministre ne manque pas de souligner la qualité de ses fonctionnaires : *nous avons, à la tête de l'administration des télégraphes, des ingénieurs que vous connaissez ; ce sont des hommes de premier ordre et, entre leurs mains, ce service ne peut que grandir et s'améliorer...* <sup>4</sup>

Une polémique va pourtant éclater à la Chambre autour de la question de savoir si le choix initial de 1883 de laisser l'initiative aux industriels du privé était judicieux ou si l'État aurait dû prendre d'emblée cette initiative lui-même ? <sup>5</sup> Le débat n'est évidemment pas tranché. Si on lui enlève le caractère idéologique - ce que nous tentons de faire dans cette note - on doit reconnaître avec Joseph Pirard que le passage en gestion publique va permettre l'abandon de la tarification forfaitaire, considérée comme injuste et nuisant à la généralisation des services téléphoniques <sup>6</sup>. La *Bell* est rachetée en 1897. À la fin du XIXe siècle, l'État belge exploite tous les réseaux du pays et, en commun avec la Grande-Bretagne, les câbles sous-marins anglo-belges.

Cette question de l'intérêt général rebondira à la fin des années 1920 lorsque sera discuté le nouveau statut de régie autonome de l'administration des télégraphes et téléphones, dans ce qui deviendra la loi du 19 juillet 1930, fondant la Régie des Télégraphes et Téléphones (RTT). Le leader socialiste Émile Vandervelde (1866-1938) lancera au Premier ministre catholique Henri Jaspar (1870-1939) que le projet aliène une part importante du domaine national, le livrant à une majorité de membres du Comité de gestion représentant *des intérêts d'affaires qui sont souvent en contradiction avec l'intérêt général...* " *Vous aliénez une propriété de l'État*" s'exclame Vandervelde <sup>7</sup>. Aux yeux du gouvernement, l'institution de la Régie visait à améliorer la gestion de l'entreprise et à faciliter le financement de la modernisation du réseau, l'État peinant à financer les investissements nécessaires à l'extension de la commutation automatique <sup>8</sup>.

La crainte de certains parlementaires venait du fait que l'État cédait à la RTT la propriété des installations et des réseaux de télégraphie et de téléphonie publics. Cette cession de propriété et l'attribution de la personnalité civile consacraient l'autonomie financière de la Régie. De surcroît, le gouvernement mit à la disposition de la nouvelle entité un fonds spécial de 600

---

4 *Chambre des Représentants, Annales parlementaires*, Session du 22 mars 1892, p. 864-865.

5 *Chambre des Représentants, Annales parlementaires*, Session du 24 mars 1892, p. 894.

6 J. PIRARD, *L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX et XXe siècles...*, p. 238.

7 *Chambre des Représentants, Annales parlementaires*, 5 décembre 1928, p. 102.

8 J. Pirard, *op. cit.*, p. 243 et 583.

millions de francs qui devait désormais se charger, sans aucune intervention du Trésor, du financement de ses programmes d'extension et de modernisation. La RTT était autorisée à émettre des emprunts moyennant une approbation préalable des Chambres et l'accord du ministre des Finances. Elle devait verser à l'État un intérêt annuel et perpétuel de 4,5% de la valeur d'inventaire des biens cédés et du fonds spécial qui lui avait été attribué <sup>9</sup>.

Ce débat revient devant l'actualité soixante ans plus tard sous l'influence de la Commission européenne et de sa volonté de libéraliser le marché des télécommunications à partir du 30 juin 1987. Ainsi, la loi du 21 mars 1991 réforme certaines entreprises publiques et transforme la Régie en entreprise publique autonome sous le nom de *Belgacom*. Un contrat de gestion est passé avec la nouvelle entité. Ce nouveau statut porte distinction des missions de service public et des activités visant au développement de l'entreprise. Les fonctions de réglementation et de surveillance que la RTT accomplissait ne sont pas transférées à Belgacom, mais exercées désormais par l'Institut belge des Services postaux et des Télécommunications (IBPT), sous la responsabilité du gouvernement. Toutes les activités de télécommunications ne faisant pas partie de la concession exclusive sont soumises à la libre concurrence <sup>10</sup>. En 1992, Belgacom se constitue une entreprise publique autonome, puis deux ans plus tard en une société anonyme de droit public. Faisant suite à plusieurs directives européennes et en vue de la libéralisation annoncée pour le 1er janvier 1998, en 1996, le Gouvernement belge vend 49% de ses actions au consortium international *ADSB Communications*, comprenant aussi trois institutions financières belges. En 2004, Belgacom fait son entrée en bourse. En 2016, il prend le nom de sa filiale *Proximus*, intégrée dans le groupe depuis 2010 <sup>11</sup>. Il n'est évidemment plus qu'un opérateur parmi quelques autres dans un paysage technologique, économique et commercial qui s'est profondément transformé à de nombreuses reprises et continuera à se métamorphoser...

Ce retour sur la trajectoire rétrospective des réseaux téléphoniques nous permet d'entreprendre notre analyse sur la forme de l'État et ce que nous appelons son périmètre : l'État-législateur, qui régleme ou normalise, l'État-administrateur, gestionnaire des recettes et des dépenses, État-entrepreneur ou actionnaire, qui produit des biens et services, notamment en tant que propriétaire ou principal actionnaire d'entreprise, l'État-(re)distributeur de revenus, <sup>12</sup> etc. Cette évolution nous rappelle aussi, avec Christopher Hood que, dans un contexte séculaire d'extension des prérogatives et missions étatiques, l'abandon des services ou des secteurs par l'État est loin d'être inconnu. Hood donnait le grand exemple du retrait de l'État du XXe siècle de la plupart de ce que, en tant qu'Anglais, il qualifiait de *responsabilités impériales* dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, la Grande-Bretagne, le Portugal avec l'Angola, ou encore la Belgique avec le Congo sont autant de pays qui ont fermé leurs services et ministères des colonies. Le professeur à l'Université d'Oxford rappelait également - et nous ne sommes pas loin de notre exemple - les cas d'abandon par l'État de services technologiquement obsolètes tels que les télégraphes ou le fait que, dans la téléphonie vocale, au cours du dernier quart de siècle, de nombreux États européens sont passés d'un monopole public complet de ces services par le biais d'une prestation privée réglementée, à l'abandon total du contrôle des prix et des licences pour tous les domaines de la téléphonie vocale. D'autres exemples nationaux d'abandons de services pour des raisons de réduction des coûts, indépendamment de l'obsolescence technologique, comprennent le retrait des commodités publiques municipales au cours des dernières décennies, l'abandon des défenses côtières et le dragage des embouchures de rivières dans de nombreux pays. En Grande-Bretagne, plus de 4000 miles du réseau ferroviaire ont été fermés entre 1963 et 1973 après que le gouvernement de l'époque eut accepté le célèbre *Rapport Beeching* de 1963. Hood mentionne aussi la décision historique de 1968 du gouvernement travailliste d'Harold Wilson (1916-1995) d'abandonner la majeure partie de la chaîne des bases militaires

---

9 *Inventaire des Archives de Belgacom et de ses prédécesseurs, 1809-2001...*, p. 15.

10 *Inventaire des Archives de Belgacom et de ses prédécesseurs, 1809-2001...*, p. 19.

11 [https://www.proximus.com/fr/our-company/company\\_history.html#](https://www.proximus.com/fr/our-company/company_history.html#)

12 J. PIRARD, *L'extension du rôle de l'État en Belgique aux XIX et XXe siècles*, p. 23.

britanniques d'outre-mer que la Grande-Bretagne avait autrefois maintenues, de la Méditerranée à la mer de Chine méridionale, et de faire fi de la plupart des engagements militaires antérieurs de la Grande-Bretagne à «*l'Est de Suez*». Cette formule à *l'Est de Suez* est devenue chez le politologue, le titre d'un scénario synonyme de choix radical dans le domaine public et plus particulièrement de retrait complet des services publics de certains domaines existants afin que les ressources réduites puissent être concentrées plus efficacement sur un éventail plus restreint de préoccupations <sup>13</sup>.

## 2. Définir l'État et son périmètre

Lorsqu'il s'agit pour les politologues, les sociologues, voire les économistes, de définir le concept d'État, c'est bien évidemment la figure de Max Weber (1864-1920) qui semble s'imposer. Mais ni Walthère Frère Orban (1812-1896) ni Jules Vandenpeereboom n'avaient lu *Wissenschaft als Beruf* ni *Politik als Beruf*, les deux conférences du grand maître allemand, prononcées en 1917 et 1919, et connues sous le titre de *Le Savant et le politique*, dans lequel il livre sa fameuse définition de l'État.

Avant d'aborder Weber, une référence de prédilection pour approcher cette notion d'État pourrait être recherchée chez Émile de Laveleye (1822-1892), plus proche de notre culture. Abordant *les consommations publiques*, dans ses *Éléments d'économie politique*, le professeur à l'Université de Liège, qui a eu tant d'influence sur ses contemporains, y compris les générations suivantes, aborde de front la question qui nous occupe. Ainsi, donne-t-il l'exemple de l'entretien des soldats : si au lieu de les entretenir à la caserne, on les fait nourrir directement par les habitants, ces derniers s'apercevront qu'il leur reste moins de denrées pour eux-mêmes. *Toute consommation publique, écrit alors l'économiste, est donc une destruction d'utilités. Ce qu'il faut examiner, c'est donc si l'utilité produite par l'action de l'État est plus grande que les utilités détruites* <sup>14</sup>. Émile de Laveleye rappelle ensuite que si les mauvais gouvernements ont fait tant de mal aux êtres humains, ce qui incite les économistes à réduire le plus possible l'action de l'État, *le progrès de la civilisation n'a été possible que par l'action de l'État*. Les fonctions de l'État qu'il liste comprennent : *le droit défini et imposé, qui garantit les fruits du travail à celui qui les crée et détermine la production*. L'État fait des routes, y apporte la sécurité, favorise l'échange, la division du travail, la grande industrie, le commerce, l'enrichissement et la solidarité du genre humain. *Par l'instruction, l'État répand la science et les connaissances indispensables qui sont (...) les principales sources du bien-être et de la vraie civilisation. L'organisation d'une bonne justice est le premier intérêt des peuples. Pour être bonne, il faut qu'elle soit équitable, prompte et peu coûteuse. L'État seul peut la faire telle*. Enfin, le professeur d'économie politique rappelle que si toute consommation publique diminue d'autant la consommation privée, la première est souvent plus utile que la seconde : *si ce que vous enlevez aux truffes et aux vins fins est consacré aux bibliothèques et aux écoles, nul n'aura à s'en plaindre, pas même ceux qui auront payé* <sup>15</sup>.

De Laveleye aborde ensuite les limites de l'action des pouvoirs publics. Il distingue deux théories : celle de l'État-gendarme, qui se borne à garantir la sécurité, et celle de l'État-providence qu'il renvoie à la République de Platon et au socialisme. Pour le professeur liégeois, Adam Smith s'est placé au milieu de ces deux doctrines extrêmes lorsqu'il a défini les fonctions de l'État : d'abord, protéger la société contre les attaques des autres nations indépendantes, ensuite, *garantir chaque membre de la société des effets de la malveillance et de l'injustice de tout autre membre*. Enfin, pour l'auteur de *La Richesse des Nations*, la

---

13 Christopher HOOD, *Reflections on Public Service Reform in a Cold Fiscal Climate*, p. 17-18, 2020 Public Services Trust at the RSA, Economic & Social Research Council, June 2010.  
[http://www.2020publicservicestrust.org/downloads/21\\_Reflections\\_on\\_Public\\_Service\\_Reform\\_in\\_a\\_Cold%20Fiscal\\_Climate.pdf](http://www.2020publicservicestrust.org/downloads/21_Reflections_on_Public_Service_Reform_in_a_Cold%20Fiscal_Climate.pdf)

14 Émile de LAVELEYE, *Éléments d'économie politique*, p. 272-273, Paris, Hachette, 1882.

15 E. de LAVELEYE, *Éléments d'économie politique...*, p. 274.

troisième fonction de l'État consiste à *ériger et à entretenir certains établissements utiles au public, qu'il n'est jamais dans l'intérêt d'un individu ou d'un petit nombre de créer ou d'entretenir pour leur compte, par la raison que les dépenses qu'occasionnent ces établissements surpasseraient les avantages que pourraient en retirer les particuliers qui en feraient les frais*<sup>16</sup>. Aujourd'hui, on considère évidemment davantage la troisième voie comme celle de l'État social actif, chère au sociologue Anthony Giddens et à l'ancien Premier-ministre britannique Tony Blair<sup>17</sup>.

La mission essentielle de l'État - *garantir à chacun la sécurité de sa personne et de ses biens et donner au droit l'appui de la force* - apparaît bien difficile au professeur liégeois. De Laveleye estime que l'initiative individuelle doit être la règle, l'intervention de l'État, l'exception. Il faut, écrit-il, deux conditions pour justifier l'initiative publique : d'une part, qu'il s'agisse d'un intérêt public essentiel, de l'autre, que les particuliers ne créent pas les services que cet intérêt réclame. Ainsi, l'État est-il, *avant tout, le juge et le gendarme. Mais il est aussi le constructeur de routes et le maître d'école.*

Cela étant dit, Émile de Laveleye ne ménage pas l'État qui, même lorsque son intervention est justifiée, offre toujours à ses yeux des inconvénients :

*1° Ce qu'il fait, il ne l'exécute ni vite, ni à bon marché.*

*2° Le népotisme, le favoritisme, les exigences des partis politiques, ont souvent ce résultat, qu'il se fait des choses inutiles, ou que les choses utiles sont mal faites.*

*3° L'action de l'État, habituant les individus à compter sur lui, les rend inertes*<sup>18</sup>.

Cette conception critique de l'État est complétée par l'auteur de *Le Gouvernement dans la démocratie*, par un volet sur l'art et la culture, le grand art lui apparaissant comme le seul luxe que l'État puisse se permettre. Avec quelques précautions : *le luxe public ne doit jamais être prélevé sur le nécessaire du peuple ni encourager chez les riches le goût de l'ostentation et de la sensualité. Il doit toujours servir à fortifier ces sentiments élevés : l'amour de la patrie et de l'humanité, du bien et de la justice*<sup>19</sup>.

Au-delà de ces dernières finalités, on mesure ainsi toute la richesse de l'analyse d'Émile de Laveleye sur la définition et les fonctions de l'État. Elle pourrait du reste être complétée et confrontée à sa description ainsi que sa conception du rôle, des affectations et du volume de l'imposition.

C'est précisément la question de la définition par les fins ou par les moyens qui rend la problématique de l'éclairage de la notion d'État si difficile. Comme l'écrivait le politologue Marian Eabrasu, actuellement professeur à l'École de Management de Normandie, si l'État était défini par ses fins, nous nous trouverions en face d'autant de définitions que de finalités, tandis que celles-ci induiraient l'activité ou les fonctions de l'État, rendant tout débat redondant<sup>20</sup>. Ainsi, pour Max Weber - référence obligée et imposée à tous les chercheurs en sciences sociales<sup>21</sup> - , *l'État est cette communauté humaine, qui à l'intérieur d'un territoire déterminé (...) revendique pour elle-même et parvient à imposer le monopole de la violence physique*

---

16 Adam SMITH, *Richesse des Nations*, livre IV, ch. IX. # - E. de LAVELEYE, *op. cit.*, p. 276.

17 Anthony GIDDENS, Tony BLAIR, *La Troisième voie, Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Seuil, 2002.

18 E. de LAVELEYE, *Éléments d'économie politique...*, p. 276-277.

19 *Ibidem*, p. 279.

20 Marian EABRASU, *Les états de la définition wébérienne de l'État*, dans *Raisons politiques*, vol. 45, no. 1, 2012, p. 187-209. - Pour Eabrasu, l'expression wébérienne de *monopole de la violence légitime* se présente aujourd'hui comme *l'outil théorique le plus pertinent pour formuler des arguments normatifs et éventuellement défendre ou critiquer une théorie politique. Bâtir une théorie politique sur une définition axiologiquement neutre de l'État éviterait ainsi une argumentation circulaire et mettrait la théorie politique en question à l'abri d'une série de critiques élémentaires*

<https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2012-1-page-187.htm#no1>

21 Thierry BALZACQ e.a., *Fondements de science politique*, p. 97sv, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2014.

*légitime* <sup>22</sup>. L'historien et philosophe Raymond Aron (1905-1983) a beaucoup écrit sur le contexte de cette définition <sup>23</sup>, dans une Allemagne sortant de la Première Guerre mondiale et d'une révolution qui y était liée, ces deux faits - et quelques autres - contenant déjà les germes d'un État qui allait peser - probablement comme nul autre ne l'a plus fait depuis - sur son pays et sur l'Europe.

Mais, en mettant en évidence, lui aussi, la difficulté d'une définition sociologique de l'État, en relevant qu'il n'existe presque aucune tâche dont ne se serait pas saisi un groupement politique ou un État, en observant qu'il n'y a aucune tâche dont on puisse dire que, de tout temps, elle ait appartenu aux groupements politiques que l'on nomme aujourd'hui État, Weber ne fait que renoncer à une démarche normative de définition de l'État. En fait, cette définition semble nous mener dans une impasse pour une définition opérationnelle de l'État ou même, comme le fait Weber, de la politique <sup>24</sup>.

Si Weber semble trouver l'inspiration chez le révolutionnaire russe Léon Trotski (1879-1940) lorsqu'il disait que *tout État est fondé sur la force* <sup>25</sup>, soixante ans plus tard, son collègue sociologue Michel Crozier (1922-2013) estimait qu'*on ne commande pas la société, on n'en ordonne pas les arrangements et les objectifs. On la sert, et pour mieux la servir, on fait en sorte de l'écouter, car ce n'est jamais la société qui a tort* <sup>26</sup>.

C'est le même changement de perspective que l'on trouve chez l'historien Pierre Rosanvallon lorsqu'il tente de définir son objet dans son étude sur *L'État en France, de 1789 à nos jours*. Le professeur au Collège de France considère que l'État ne doit pas être considéré en soi, mais dans ses relations avec la société : *le problème, écrit-il, n'est pas que l'État soit efficace en soi, mais que les rapports entre l'État et la société soient tels que celle-ci obtienne les services nécessaires et soit véritablement aidée par une bonne gestion publique* <sup>27</sup>.

Ainsi, *l'État n'existe que par rapport à la société*, dit Rosanvallon, ce qui signifie que son histoire n'existe que dans les relations qu'il entretient avec cette société et les figures que prend cette relation. D'emblée, le professeur au Collège de France en distingue quatre, qui nous éclairent :

- le *Léviathan démocratique* : c'est-à-dire l'État dans son rapport à la société comme puissance constituante ;
- *l'instituteur du social* : c'est l'État qui produit du lien social, de la cohésion et de l'unité pour constituer la nation ;
- *la providence* : l'État est protecteur, "réducteur d'incertitudes " (Hobbes), porteur des droits de l'être humain et des droits sociaux ;
- *le régulateur de l'économie* : c'est l'État issu de la Révolution keynésienne et débouchant sur un État régulateur <sup>28</sup>.

Aborder la question du périmètre de l'État comme nous voulons le faire ici impose un nombre particulièrement important de précautions liminaires.

La première question porte bien sûr ce qu'on entend par le périmètre. Cela peut paraître assez simple si on se fie à l'étymologie grecque et au mot *perimetros* signifiant "qui mesure tout

---

22 Max WEBER, *Le savant et le politique*, trad. de l'all. par Catherine Colliot-Thélène, Paris, La Découverte, 2003, *La politique comme profession et vocation*, p. 118. - C. COLLIOT-THELENE, *La fin du monopole de la violence légitime ?*, dans *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 34, no 1, p. 5-31, 2003, p. 23.

23 Max WEBER, *Le savant et le politique*, Introduction par Raymond Aron, Paris, Plon, 1959.

24 *Ibidem*, p. 100-101. - On rappelle aussi cette définition issue du manuscrit de son œuvre posthume *Économie et société* : nous entendons par État, une entreprise politique de type institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime. M. WEBER, *Économie et société*, t. 1, *Les catégories de la sociologie*, p. 97, Paris, Pocket, 1995.

25 *Ibidem*, p. 100.

26 Michel CROZIER, *État modeste, État moderne, Stratégies pour un autre changement*, p. 60, Paris, Le Seuil, 1991. - p. 11.

27 Pierre ROSANVALLON, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, p. 69, Paris, Seuil, 1990.

28 Pierre ROSANVALLON, *L'État en France, de 1789 à nos jours...*, Loc. 408sv.

autour". Le dictionnaire historique de la Langue française nous rappelle encore qu'en géométrie, le mot désigne *la ligne qui délimite le contour d'une figure plane et la longueur de cette ligne*. Par métonymie, le terme est appliqué à la surface qui s'étend autour d'un point donné (1847) spécialement à cette surface en tant que s'y appliquent des réglementations, des services et des aménagements <sup>29</sup>.

La seconde est de rappeler que nous ne nous inscrivons pas du tout dans la logique d'une réforme des services publics au sens des réflexions menées par l'*Efficiency Unit* jadis créée par la Première ministre britannique Margaret Thatcher (1925-2013) en 1979. L'objectif était clairement de rechercher des moyens d'économiser de l'argent dans les ministères, même si l'équipe a développé un modèle de travail en vue de s'intéresser aux compétences et à la culture de la fonction publique, avec un certain espoir de réformer le système lui-même. Néanmoins, lorsqu'on regarde les travaux qui ont été menés lors de ces années, tels que les chercheurs les décrivent aujourd'hui, on peut en tirer quelques enseignements utiles. Ainsi, l'historienne Catherine Haddon a-t-elle mis en évidence ce commentaire de Kate Jenkins, une des artisanes et *chief of staff* de cette unit :

*La solution pragmatique d'un problème ne relève pas souvent de la théorie politique et une grande partie de ce qui s'est passé [dans les années 1980] peut apparaître, surtout avec le recul, incohérente ou dommageable pour le théoricien constitutionnel ou politique. À plus long terme, à mesure que les solutions s'effondrent, elles peuvent s'avérer irréalisables ou avoir une valeur à court terme ou la bonne réponse. Un système flexible doit être capable d'essayer différentes solutions et d'accepter ce qui fonctionne le plus efficacement ou de rejeter ce qui ne fonctionne pas sans blâme. Au milieu des années 80, ce qui émergeait n'était pas l'importance de l'une ou l'autre des « initiatives », mais la possibilité de changer la façon dont les choses étaient faites. Le développement d'un degré modeste de flexibilité a été une base importante pour des changements plus larges par la suite <sup>30</sup>.*

C'est de ce pragmatisme dont nous pourrions nous inspirer s'il est possible d'aborder la question du périmètre de l'État sans idéologie ni préjugé. De même, s'il est possible d'esquisser ou de concevoir un État resserré sur des missions essentielles qui fassent socialement consensus, sans qu'il n'en soit affaibli institutionnellement.

### 3. Jouer le pragmatisme

La Fondation Friedrich Ebert, qui porte le nom du premier président de la République de Weimar, est une fondation associée au SPD, le parti social-démocrate allemand. Elle est la plus importante et la plus ancienne fondation associée à un parti politique en Allemagne. Son siège est à Bonn et elle a des bureaux à Berlin. En 2009, la Fondation a organisé une réflexion sur le rôle futur de l'État, en s'appuyant sur des universitaires, mais aussi sur des journaux, parallèlement en Grande-Bretagne et en Allemagne <sup>31</sup>.

---

29 Alain REY, *Dictionnaire historique de la langue française*, t.2, p. 2664, Paris, Le Robert, 2006.

30 *The pragmatic solution to a problem is not often the stuff of political theory and much of what happened [in the 1980s] may appear, especially with hindsight, incoherent or damaging to the constitutional or political theorist. In the longer term, as solutions shake down, they may prove to be impractical or of short-term value or the right answer. A flexible system should be able to try out different solutions and accept what works most effectively or reject what does not without blame. By the mid-1980s what was emerging was not the significance of any one or a combination of 'initiatives', but the possibility of changing how things were done. The development of a modest degree of flexibility was an important basis for wider changes later.* - Kate JENKINS, *Politicians and Public Services: Implementing Change in a Clash of Cultures*, p. 50, Cheltenham, Edward Elgar, 2008). Catherine HADDON, *Reforming the Civil Service, The Efficiency Unit in the early 1980 and the 1987 Next Steps Report*, p. 21, Institute for Government, 2012.

31 *What Future Role for the State?* Peter Bofinger, Erhard Eppler, Andrew Gamble, Anatol Lieven, David Marquand, Thomas Meyer, Donald Sassoon, Gesine Schwan, Wolfgang Thierse and Polly Toynbee identify recurring themes and offer new perspectives for change, International Policy Analysis, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, February 2009. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06058.pdf>

Dans la collection d'analyses que la Fondation a rassemblées, on doit pointer celle de Donald Sassoon. Le professeur d'Histoire européenne comparée au Queen Mary's College de l'Université de Londres dit la difficulté d'aborder la question du futur de l'État dans l'absolu. Cette approche nécessiterait d'identifier un État théorique, abstrait, qui aurait des fonctions déterminées, qui répondrait à son environnement en fonction d'une gamme de pouvoirs. Or, explique-t-il, on ne peut pas concevoir une théorie générale de l'État qui permettrait d'envisager des évolutions similaires dans des cadres étatiques aussi différents que le Luxembourg, les États-Unis, la Chine ou le Liban... Deux autres dimensions accroissent la complexité de l'analyse. D'une part, les fonctions des États qui prennent des formes et se dotent de pouvoirs très différents : la surveillance de l'économie en taxant et en dépensant, le maintien de la loi et de l'ordre, la sécurité envers des menaces extérieures, la régulation des marchés, les services publics, les négociations avec d'autres États, etc.

La deuxième dimension qui accroît la complexité est le fait que les pays sont intégrés au système international de manières très différentes : il existe des accords régionaux et bilatéraux, certains formels comme l'Union européenne, d'autres informels, comme les relations spéciales qui lient certains pays, comme le Royaume-Uni et Israël, aux États-Unis. Ces accords, bien qu'ils restreignent formellement la souveraineté et sont parfois contestés en interne, permettent souvent un élargissement des fonctions des États et une meilleure performance. Enfin, la mondialisation, principalement, mais pas exclusivement économique, a forcé les États à élargir leurs fonctions dans de nombreuses directions.

Pour Sassoon, une grande partie du débat politique se concentre sur ce que l'État devrait et ne devrait pas faire, mais en acceptant la prémisse fondamentale selon laquelle, s'il est soutenu par une majorité visible de la population, l'État peut faire ce qu'il veut : il contrôle le marché en décidant de ce qui peut être acheté et vendu, en définissant les droits de propriété, il contrôle la vie privée en décidant avec qui nous pouvons nous marier, la vitesse à laquelle nous pouvons conduire, comment nos enfants doivent être éduqués, où nous pouvons fumer, où nous pouvons voyager, ce que nous pouvons lire, etc. Les limites de son pouvoir sont déterminées par la volonté populaire ainsi que par les ressources à sa disposition, les capacités de son personnel et par une gamme complexe de contraintes externes. La crise de la Covid-19 nous a évidemment mieux éclairé sur cette capacité étatique.

Dans son analyse, Donald Sassoon nous renvoie à l'enjeu de gouvernance supérieure, qu'il appelle *le vrai débat*. Il s'agit de la construction d'un système international de régulation. Ce faisant, il manifeste immédiatement son scepticisme en considérant que tout système international de ce type devrait être construit autour de l'intérêt de l'État hégémonique. Les États-Unis ne semblent plus en mesure de reconstruire l'hégémonie qu'ils avaient pendant les trente ans après la Conférence de Bretton Woods de juillet 1944, Sassoon considère qu'un tel accord est impossible. Pour le professeur anglais, les États devraient continuer à jouer les mêmes rôles qu'auparavant, avec une économie partiellement mondialisée, une extension des réglementations nationales et une certaine anarchie dans les relations <sup>32</sup>.

Parmi les différentes interventions à valoriser de cette analyse sur l'avenir de l'État, il faut pointer la possibilité, sinon l'intention de définir ou de compléter les fonctions de l'État, et donc son périmètre, à partir des droits fondamentaux applicables à chaque citoyen. Comme le note, Thomas Meyer, professeur de Politiques publiques à l'Université de Dortmund et éditeur du journal *Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte*, selon le droit international existant, ainsi que selon la Déclaration des Droits fondamentaux de l'Union européenne, il existe cinq catégories de droits fondamentaux applicables à chaque citoyen : les droits civils, les droits politiques, les droits culturels, les droits sociaux et les droits économiques. Dès lors, il ne s'agit pas seulement de garantir la liberté de pensée et de religion, la liberté d'expression, la liberté de réunion et la participation démocratique à la formation et au contrôle de son propre

---

32 *What Future Role for the State?...*, p. 9.

gouvernement. Ces droits s'appliquent également à l'éducation, à la santé et à la sécurité sociale, au droit au travail, à des conditions de travail équitables, ainsi qu'à la protection et à l'expression de sa propre culture et de sa propre langue. Pour Thomas Meyer, l'État doit, dans les sociétés modernes, garantir tout cela. Sans nécessairement tout assumer lui-même, l'État est libre de décider comment assurer l'exécution de toutes ces tâches <sup>33</sup>.

L'approche du périmètre par les droits fondamentaux se complète par celle des attentes et des besoins à l'égard de l'action publique. Ceux-ci ont également évolué nous indique *France Stratégie* dans son rapport sur *Quelle action publique pour demain ?* Il s'agit, comme l'indiquent la marraine et le parrain de la démarche, Anne-Marie Idrac et Martin Vial - deux grandes personnalités de la fonction publique française - de repenser les objectifs de l'action publique et ses moyens d'intervention, de réaffirmer les grandes missions d'intérêt général, d'adapter la régulation, de clarifier à nouveau le rôle de l'État et des acteurs publics dans leurs différentes fonctions – régaliennes, régulatrices et fournisseurs de services –, d'optimiser l'efficacité économique des acteurs publics <sup>34</sup>. En matière d'accès aux ressources que sont l'éducation, la santé, le logement, les transports publics, la garde d'enfants, les loisirs, etc., les modes de vie se transforment. Certains risques sociaux se sont accrus, comme le vieillissement, la dépendance, la fragilité sur le marché du travail, et appellent des réponses adaptées. Certaines inquiétudes collectives persistent ou s'aggravent. Ainsi en est-il du sentiment d'insécurité généré par la menace terroriste ainsi qu'une certaine altération de la cohésion sociale. Ces évolutions nourrissent des attentes fortes à l'égard du politique <sup>35</sup>.

L'équipe rassemblée sous la direction de Dominique Bureau et Marie-Cécile Navès relève les risques qui pèsent sur la soutenabilité financière des comptes publics, avec une inadéquation croissante de réponse aux besoins sociaux, ce qui sape le consentement à l'impôt. Malgré un niveau élevé de dépenses publiques, la France - tout autant que ses voisins d'ailleurs - a laissé se creuser les inégalités dans l'accès à l'éducation, au logement, à la santé ou à l'emploi. Ils observent que la logique curative de la protection sociale a pour effet d'évincer l'action préventive et les investissements en infrastructures, en recherche et développement, ainsi qu'en éducation, nécessaires pour préparer l'avenir <sup>36</sup>.

Le rapport de France Stratégie rappelle également que, dans ses vœux aux corps constitués, le 20 janvier 2015, le président de la République François Hollande soulignait que *l'État doit concentrer son action sur les fonctions régaliennes, mais aussi sur les missions de cohésion sociale, de lutte contre les inégalités et de projection dans le long terme*. Le Président demandait à l'État d'être *plus déconcentré, plus proche, plus rapide, plus confiant aussi dans ses relations avec les acteurs de la société*. Cela suppose qu'il gère mieux ses ressources humaines. Et puis, François Hollande observait que *l'État a tendance à faire la leçon à tous, et notamment aux entreprises* <sup>37</sup>.

Ce discours nous renvoie évidemment au constat de *l'État arrogant*, porté par Michel Crozier. Ainsi, en 1987 déjà, Michel Crozier appelait à *désacraliser l'État*. *Si l'idéologie s'effondre*, écrivait le sociologue et systémicien, trois ans plus tard - au lendemain de la reconnaissance à l'Est de la prééminence de la société civile et des vertus du marché, *plus rien ne peut justifier l'arrogance d'un État qui, parce qu'il aurait le monopole de la Vérité ou même de l'Intérêt général, aurait le droit et bien sûr le devoir de changer l'homme ou la société* <sup>38</sup>. On oublie souvent en effet que l'État est une forme politique avant d'être un système administratif.

---

33 *What Future Role for the State?...*, p. 8.

34 Dominique BUREAU & Marie-Cécile NAVES, *Quelle action publique pour demain ? Cinq objectifs, cinq leviers*, p. 5-6, Paris, France Stratégie, Avril 2015.

35 D. BUREAU & M-C NAVES, *op. cit.*, p. 14.

[https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport\\_action\\_publicque\\_bat\\_13042015.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_action_publicque_bat_13042015.pdf)

36 D. BUREAU & M-C NAVES, *Quelle action publique pour demain ?*, p. 12.

37 *Ibidem*, p. 14.

38 Michel CROZIER, *État modeste, État moderne, Stratégies pour un autre changement*, p. 10, Paris, Fayard, 1987. - Paris, Le Seuil, 1991. - p. 11.

Considérant que le libéralisme sauvage est impossible dans un monde aussi complexe que le nôtre, Crozier observe que nous avons besoin de *services collectifs nombreux, sophistiqués et intelligents*, mais, fait-il remarquer, *ces services ne doivent pas être nécessairement des services de l'État national, ils peuvent être assurés pour une large part par des collectivités locales ou des organes spécialisés autonomes, avec une beaucoup plus forte participation des citoyens, mais ils doivent absolument être assurés* <sup>39</sup>.

Ce que Crozier préconise en fait, - et c'est le titre de son livre - c'est un État modeste, soucieux d'investir dans le long terme, au service d'une société qu'il écoute, capable de s'effacer et de se retirer quand une activité réussie peut être assurée par les praticiens eux-mêmes. Cela implique un style d'action moins glorieux, mais qui requiert bien plus de connaissances, de soin, de préparation et d'intelligence <sup>40</sup>.

#### **4. Conclusion : après l'État-providence, l'État-résilience ?**

Après ce parcours d'interrogations sur l'avenir, au moins quatre enjeux de long terme se précisent pour l'État qui prendra forme demain <sup>41</sup>.

1. La première question porte sur le renforcement de la gouvernance transnationale afin de rencontrer les défis économiques principaux qui sont à la fois mondiaux, mais qui touchent chaque citoyenne et chaque citoyen du monde dans son quotidien : les répercussions économiques et sociales du changement climatique, la régulation de la mondialisation, le développement ordonné des pays en voie de développement, les tensions entre la Chine et les États-Unis, les implications économiques des migrations, etc.

2. Le deuxième enjeu consiste à éviter qu'une meilleure régulation du commerce mondial ne se transforme en protectionnisme, toujours dommageable économiquement, mais aussi politiquement, car il attise les tensions entre pays, stimule le nationalisme, accroît la peur de l'autre, etc. Le commerce mondial est le meilleur garant de la paix mondiale. Par exemple, si la Russie était davantage imbriquée dans les échanges commerciaux mondiaux, les tensions seraient moindres.

3. Le troisième enjeu est comment éviter que l'État, renforcé dans son rôle par les dernières crises, commence à se penser comme le pilote tout puissant, au centre du système, voulant orienter la vie économique, sociale, privée des citoyens, selon ce qu'il pense juste. Avec l'Intelligence artificielle, il va en avoir les moyens. Des "contre-pouvoirs" vont être de plus en plus indispensables (démocratie plus participative, médias indépendants, droits des citoyens et de la société civile, etc.).

4. Plus globalement, peut-être, la question de savoir jusqu'où le balancier va revenir vers l'État est importante, jusqu'où la défiance envers le marché va-t-elle aller ? Une remise en cause trop forte du marché - et donc du commerce international - pourrait appauvrir les nations. Autrement dit, si l'État fait davantage que pourvoir aux défaillances du marché (externalités positives et négatives), protéger et aider ceux et celles qui ont à souffrir, pour différentes raisons, de la loi impitoyable du marché, des effets similaires à ceux connus dans les années 70 risquent de se produire : un étouffement de la créativité, un non-renouvellement de l'industrie etc. Mais ces effets pourraient évidemment prendre d'autres formes, lesquelles?

---

<sup>39</sup> Michel CROZIER, *État modeste, État moderne...*, p. 58. - Voir aussi : Michel CROZIER, *Comment réformer l'État ? Trois pays, trois stratégies* : Japon, Suède, États-Unis, Rapport au Ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives, Paris, La Documentation française, 1988.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>41</sup> Merci à mon collègue Didier Paquot pour cette contribution déterminante à cette partie.

Depuis le début du XXe siècle, au gré des crises politiques, économiques, écologiques, sanitaires, un mouvement de balancier s'opère entre l'idée devenue consensuelle que les défaillances de l'État sont moins importantes que les défaillances du marché, et qu'il vaut donc mieux subir les premières que les secondes, et le consensus inverse. Dans un monde globalisé, l'influence des choix des grands États et des institutions internationales contribue à ce jeu de balancier, quand ce ne sont pas les idées - plus ou moins géniales et attractives de quelques leaders charismatiques ou brillants intellectuels, porteurs d'expériences nouvelles.

Le retour de l'État est général, y compris aux États-Unis, mais il est difficile de confirmer jusqu'à quel point cette tendance va se poursuivre. Certes, il paraît en première ligne pour apporter des solutions à la crise climatique, aux déséquilibres de la mondialisation, à la gestion des crises, parmi lesquelles, bien sûr, les crises sanitaires. *Il est urgent*, écrivait Gaël Giraud, *que la science économique réapprenne à considérer l'État comme un acteur stratégique qui a en charge l'intérêt général de long terme et sans qui les investissements verts nécessaires à des sociétés zéro carbone ne seront sûrement pas financés. Un État, qui plus est, dont les attributs régaliens doivent à présent inclure la promotion de la résilience d'économies déjà frappées par les règlements écologiques.* Et l'économiste en chef de l'Agence française de Développement, s'interrogeait : *après l'État-providence, l'État-résilience ?*<sup>42</sup>

Si un monde "d'après" se construit après les années Covid-19, l'État pourrait être profondément transformé. Par les nouveaux enjeux que nous avons listés, bien entendu. Mais aussi par la manière dont les sociétés regarderont cette période de crise : celle d'un État salvateur, libérateur, ami ? Ou celle d'un État oppresseur, qui aurait finalement failli à ses tâches, sacrifié sa jeunesse et sa classe moyenne.

Dans tous les cas, le chantier de cette reconfiguration sera considérable, à prendre au sérieux ainsi qu'à en anticiper les finalités, les nécessités, le périmètre.

---

<sup>42</sup> Gaël GIRAUD, *La tâche de l'économie : refuser la catastrophe*, dans Pascal COMBEMALE dir., *Les grandes questions économiques et sociales*, p. 508, Paris, La Découverte, 2019.