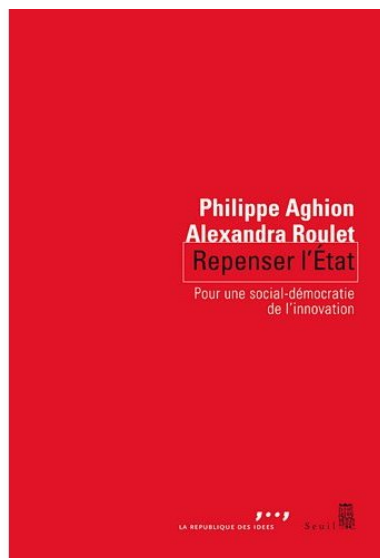


Observatoire du Management Alternatif
Alternative Management Observatory

Fiche de lecture

**Repenser l'Etat, pour une sociale
démocratie de l'innovation**

Aghion Philippe et Roulet Alexandra
Le Seuil- La République des Idées
2011



Vivien Heim – Janvier 2014
Majeure Alternative Management– HEC Paris – 2013-2014

Repenser l'Etat, pour une sociale démocratie de l'innovation

Cet article a été écrit dans le cadre du cours « Grands défis planétaires » donné par Hubert Bonal dans le cadre de la Majeure Alternative Management, spécialité de troisième année du programme Grande Ecole d'HEC Paris.

Résumé : *Repenser l'Etat*, comme de nombreux ouvrages post-crise, interroge le rôle et l'efficacité de l'action de l'Etat à l'aune des grands défis contemporains. En se fondant sur une méthode de *benchmarking*, les auteurs mettent en lumière les progrès qui s'imposeront à la France durant les prochaines années. En effet, face aux enjeux globaux, tant économiques, sociaux que climatiques, le pays semble relativement moins bien préparé que ses voisins européens. Aghion et Roulet nous proposent ce qui pourrait relever d'un programme politique ambitieux. Ce dernier, axé autour de la promotion d'une société innovante, défend l'idée d'un Etat entrepreneur, protecteur et soutien indispensable à l'éclosion des idées nouvelles, seules garantes d'un avenir prospère.

Mots-clés Etat, Innovation, Social-démocratie, Progrès social.

Repenser l'Etat, pour une sociale démocratie de l'innovation

This article was written in the “Global Challenges” course of Hubert Bonal. This course is part of the “Alternative Management” specialization of the third-year HEC Paris business school program.

Abstract : *Repensez l'Etat*, as many post-crisis books, questions the role and the efficiency of the French State faced with contemporary challenges. Using benchmarking, the authors highlight the progress that will be required in the coming years. Indeed, regarding economic, social and ecologic global issues, the country seems to be relatively less prepared than its European neighbors. Aghion and Roulet give what could be an ambitious political agenda. The latter is focused on the promotion of an innovative society by a State that is at the same time entrepreneur, protector and essential support to the forming of new ideas that are the only way towards prosperous future.

Key words : Innovation, Social-democracy, Social progress, State.

Charte Ethique de l'Observatoire du Management Alternatif

Les documents de l'Observatoire du Management Alternatif sont publiés sous licence Creative Commons <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/fr/> pour promouvoir l'égalité de partage des ressources intellectuelles et le libre accès aux connaissances. L'exactitude, la fiabilité et la validité des renseignements ou opinions diffusés par l'Observatoire du Management Alternatif relèvent de la responsabilité exclusive de leurs auteurs.

Table des matières

Partie 1. Présentation de l'ouvrage et des auteurs	4
1.1. La thèse des auteurs	4
1.2. Les auteurs	4
Partie 2. Analyses des auteurs	6
2.1. Chapitre 1 – « Investir dans l'éclosion des idées ».....	6
2.2. Chapitre 2 – « Domestiquer le risque, l'Etat assureur »	9
2.3. Chapitre 3 – La réforme fiscale	10
2.4. Chapitre 4 – La démocratie.....	11
2.5. Conclusion – L'évaluation des politiques publiques	12
Partie 3. Commentaires de l'auteur de la fiche	13

Partie 1. Présentation de l'ouvrage et des auteurs

1.1. La thèse des auteurs

Repenser l'Etat, comme de nombreux ouvrages post-crise, interroge le rôle et l'efficacité de l'action de l'Etat à l'aune des grands défis contemporains. Les auteurs adoptent une démarche comparative afin de mettre en lumière les progrès qui s'imposent et s'imposeront à la France durant les prochaines années. En effet, face aux enjeux globaux, tant économiques, sociaux que climatiques, le pays semble relativement moins bien préparé que ses voisins européens. Aghion et Roulet nous proposent ce qui pourrait relever d'un programme politique ambitieux. Ce dernier, axé autour de la promotion d'une société innovante, défend l'idée d'un Etat entrepreneur, protecteur et soutien indispensable à l'éclosion des idées nouvelles, seules garantes d'un avenir prospère :

« La mondialisation nous met directement en concurrence avec d'autres pays imitateurs, mais qui disposent d'une main d'œuvre moins coûteuse ; la seule façon de survivre à cette concurrence est d'être parmi ceux qui inventent les nouveaux procédés ou produits, autrement dit ceux qui innovent « à la frontière technologique » (Acemoglu, Aghion, Zilibotti, 2006). » (p9)

1.2. Les auteurs

Philippe Aghion est un auteur de référence dans les champs des théories économiques de la croissance. Il enseigne à l'université Harvard ainsi qu'à l'École d'Economie de Paris. Il est membre du Conseil d'Analyse Economique (CAE) et a fait partie de la Commission Attali (2008) consacrée à « la libéralisation de la croissance française ». Hormis ses publications académiques, lui ayant valu en 2006 la Médaille d'argent du CNRS, il est l'auteur de quelques grands rapports consacrés à l'éducation et la croissance. Il est aujourd'hui l'un des conseillers de François Hollande, dont la (ré)orientation social-démocrate en début d'année 2014 a fait grand bruit.

Avec Peter Howitt, Aghion a été à l'initiative du développement des modèles de croissance endogène. Les auteurs dépassent le paradigme traditionnel néoclassique qui considère que la

croissance de l'économie est limitée par certaines données structurelles et (donc) que toute intervention de l'Etat serait inefficace voire dommageable. Cette théorie s'émancipe d'autre part du cadre keynésien qui préconise un soutien conjoncturel de l'économie par les dépenses publiques de l'Etat.

Leur modèle soutient l'idée que la croissance peut être autoentretenu, grâce aux rendements d'échelle issus des dépenses de recherche et développement (R&D). En effet, ces dernières favoriseraient la naissance et l'adoption d'innovations multiples ainsi que l'augmentation du capital humain (autrement dit le niveau d'éducation). Ainsi les développements scientifiques issus de la découverte de la machine à vapeur, de l'électricité ou plus récemment des réseaux informatiques ont été à l'origine de révolutions techniques et économiques, créatrices de nouveaux sentiers de croissance. **Les hommes, de par leur capacité à produire de nouvelles idées, seraient à même d'assurer un processus continu de création de richesses.**

Les dépenses de R&D étant conséquentes et sujettes à des rendements d'échelle croissants, la théorie économique prédit que le marché n'est pas le meilleur mécanisme pour assurer l'atteinte du niveau optimal de dépenses et d'allocation des ressources. **Du fait de ces défaillances du marché, l'Etat tient un rôle primordial dans les modèles de croissance endogène.** Il permet de financer les coûts, d'assurer le développement de sphères *a priori* non rentables et assure le caractère de bien public des connaissances produites. En ce sens, l'intervention de l'Etat se distingue d'une politique keynésienne pure.

Alexandra Roulet est doctorante à l'université d'Harvard. Elle est membre du comité de rédaction de la revue *Regards croisés sur l'économie* et intervient régulièrement sur France culture. Elle fut lauréate de la bourse Arthur Sachs en 2012.

Partie 2. Analyses des auteurs

Après ce rapide rappel du cadre théorique dans lequel s'inscrit l'œuvre de Philippe Aghion, nous aborderons les développements de l'ouvrage ainsi que les commentaires qu'ils appellent.

Dans la continuité des diagnostics et conclusions des tenants de la croissance endogène, les auteurs justifient, dans la première partie de l'ouvrage, la nécessité d'intervention de l'Etat. Ils critiquent la conception minimale de l'Etat défendue par les néolibéraux :

« Tout d'abord, sous couvert de favoriser la libre concurrence et de « remettre les gens en mouvement », le néolibéralisme abandonne bien souvent les plus fragiles, les plus vulnérables. Ensuite, les contraintes de crédit limitent la capacité des entreprises ou des individus à emprunter pour réaliser leurs projets d'innovation, de formation ou d'évolution de carrière. Enfin, les entreprises ne prennent pas en compte l'impact de leurs décisions (procédés de production, embauche, délocalisations, etc.) sur le capital humain, sur le patrimoine technologique, sur l'environnement et sur le climat social. » (p10)

Pour eux, la question n'est pas de savoir s'il faut « plus ou moins » d'Etat, **il faut « penser l'Etat autrement »**. Ils en appellent à une intervention sélective et rationnelle au regard de critères d'efficacité (qui peuvent correspondre à des critères d'équité, lorsqu'il s'agit de combattre des barrières à l'accès aux marchés tant pour les individus que les entreprises).

2.1. Chapitre 1 – « Investir dans l'éclosion des idées »

Leur premier chapitre est intitulé « **Investir dans l'éclosion des idées** ». La France dépense relativement peu dans l'enseignement supérieur au regard des niveaux atteints par les autres pays développés. De plus, son organisation semble peu efficace car elle induit un émiettement des moyens. Les critères d'équité territoriale vont à l'encontre de la constitution de pôles de compétence universitaires que les auteurs appellent de leurs vœux. Pour les voir éclore, il conviendrait que les établissements universitaires atteignent une certaine taille critique et qu'ils soient dotés d'une véritable autonomie. En écho aux récentes réformes menées par Valérie Pécresse, Aghion et Roulet soulignent qu'il existe une complémentarité entre autonomie et moyens. L'autonomie n'est profitable que si parallèlement les moyens augmentent. De même, il ne sert à rien d'augmenter les moyens, si les responsables ne sont pas libres de les utiliser à des fins qu'ils jugent les meilleures.

Ce déficit d'investissement est également observable dans les autres strates du cursus éducatif et notamment dans le primaire. La France a régressé dans ses performances aux tests PISA tant en termes absolus (de 511 points à 496 entre le début et la fin des années 2000) que dans son classement relatif (de la 13^{ème} à la 22^{ème} place) : « 20 % des élèves entrant en sixième ne maîtrisaient pas les savoirs fondamentaux (lire, écrire et compter). » (p24)

Le système français est également un des rares, sinon le seul, où l'on puisse observer un accroissement des inégalités. Ainsi, les performances scolaires dépendent de plus en plus du milieu d'origine. La France fait ici preuve des pires performances au sein des pays de l'OCDE.

Pourtant, investir davantage dans l'éducation pourrait être, selon les auteurs, facteur de croissance. Ils mettent en exergue une corrélation positive entre le taux de croissance et les résultats aux tests PISA :

« Comme le montrent les travaux d'Éric Hanushek et Ludger Woessmann, de bonnes performances au niveau de l'enseignement primaire et secondaire stimulent la croissance d'un pays, et donc aussi sa capacité à générer des surplus budgétaires dans le futur. » (p21)

Les auteurs admettent une limite à leur recommandation. La qualité doit prévaloir sur l'effet quantitatif. Augmenter les dépenses n'est pas une panacée.

Les auteurs préconisent donc de se pencher sur les méthodes pédagogiques scandinaves et anglo-saxonnes (Algan, Cahuc, Shleifer, 2011) plus horizontales, au sens où les élèves sont parties prenantes des cours (jeux, travaux de groupe, etc.). Leur implantation n'est, là encore toutefois, pas gage d'amélioration des résultats globaux. Ainsi la Suède a connu dans les années 1990, un creusement des inégalités suite à leur mise en place. Ceci étant, les auteurs retiennent qu'elles promeuvent des valeurs qui sont profitables à l'ensemble de la société :

« Les pays qui promeuvent un enseignement horizontal se caractérisent généralement par un niveau de confiance plus élevé, un civisme plus important et même par un gouvernement plus efficace que les pays où l'enseignement est plus vertical. » (p31).

On regrettera dans cette partie le manque d'appuis scientifiques à l'interprétation des auteurs. Limites que nous développerons en conclusion de notre propos

Dans le même ordre d'idée, les auteurs en appellent à investir dans la santé. Plus on anticipe que l'on vivra vieux, plus on est incité à investir dans son éducation et celle de ses enfants (car l'horizon d'amortissement de ces dépenses s'allonge). De plus, l'allongement de l'espérance de vie inciterait à épargner pour sa retraite. Or, cette épargne de long terme a un effet positif sur l'investissement et le stock de capital, et donc sur la croissance. Cet effet bénéfique de l'investissement dans la santé n'est plus à prouver, ceci étant, là encore ce n'est pas le montant qui détermine l'efficacité du

système. La France se caractérise par des niveaux élevés de prise en charge sanitaire, mais les coûts administratifs y constituent une part beaucoup plus importante des dépenses totales que dans les autres pays. La solution avancée par les auteurs serait de décentraliser le système afin de faire des économies et d'améliorer la gouvernance de ces institutions. De nouveau, le diagnostic n'est pas nouveau et les auteurs passent sous silence les difficultés de mise en œuvre.

Les auteurs poursuivent leur diagnostic du système social français en préconisant d'augmenter les flux migratoires nets :

« Compte tenu du vieillissement accéléré de notre population, et en maintenant les flux nets d'immigration à leur niveau actuel d'environ 100000 personnes par an, le ratio de dépendance passerait de 25% en 2010 à plus de 45% en 2050 ! Pour stabiliser ce ratio, il faudrait en fait, selon les calculs de Ragot et Chojnicki, des flux migratoires annuels nets de l'ordre de 200000 personnes » (p34).

Pour justifier leurs propos, ils mettent en exergue la mesure de la contribution nette des immigrés au budget des administrations publiques. Celle-ci étant positive, du fait que ces populations soient plus jeunes, la France gagnerait à s'ouvrir davantage.

De nombreuses contradictions pourraient être apportées à cette préconisation. Retenons celle que reconnaissent les auteurs, à savoir la moindre insertion professionnelle des populations immigrées. La France est un des rares pays où les immigrés de première génération connaissent un taux de chômage supérieur au taux de chômage national.

Adopter un dispositif d'immigration « choisie » ne résout pas, pour les auteurs, ce problème de més-allocation. Ils notent qu'un médecin occupant un emploi de taxi (comme ce peut être le cas au Canada) n'est pas économiquement optimal et donc souhaitable.

Face à cette situation, Aghion et Roulet préconisent d'investir davantage dans l'éducation des parents et des enfants. Mais dès lors, on peut s'interroger. Ces coûts supplémentaires seront-ils toujours inférieurs à leur contribution nette (certes positive) évaluée à 2250 € par immigré (contre 1500 € pour un natif) ?

S'agissant des entreprises, les auteurs voient dans les contraintes de crédit la principale barrière à leur développement. Le poids des obligations réglementaires ne serait que secondaire. Or, l'Europe et la France ne semblent pas propices à l'éclosion de ces PME innovantes :

« 50 % des innovations aux États-Unis émanent d'entreprises qui ont moins de 10 ans d'âge, en Europe 90 % des innovations proviennent d'entreprises établies depuis plus de 10 ans. » (p 41).

L'Etat devrait là investir dans les filières dites innovantes :

« En l'absence totale d'intervention de l'État, les pays se soumettent à des dynamiques de spécialisation uniquement dictées par les forces du marché et qui s'avèrent souvent sous optimales. » (p43).

Les auteurs préconisent l'adoption d'un Small Business Act à la française, la montée en puissance du crédit impôt recherche (CIR) ainsi que la mise en place d'une banque publique de développement. Ces deux dernières mesures sont pour partie déjà mises en œuvre et défendues par François Hollande, deux ans après la publication de l'ouvrage, mais elles ne font pas l'unanimité. En effet, ces dispositifs ne sont pas exempts d'effets d'aubaine. Autrement dit, certaines firmes ayant bénéficié des mesures de CIR auraient pu investir également sans cette aide. De plus, les démarches administratives fastidieuses peuvent être dissuasives pour des petites structures n'ayant pas les ressources administratives et comptables nécessaires. La Banque publique d'investissement, qui est phase d'implémentation, est quant à elle sujette à la traditionnelle réserve concernant les capacités d'anticipation et de sélectivité (impartiale) de projets par un opérateur étatique. L'ouvrage n'élude pas cette dernière critique. Les auteurs dénoncent les stratégies passées de subventions autour d'un champion national et y préfèrent une allocation égalitaire et décentralisée en écho à l'adage populaire « il ne faut pas mettre tous ses œufs dans le même panier ».

2.2. Chapitre 2 – « Domestiquer le risque, l'État assureur »

Le chapitre deux s'intitule « **Domestiquer le risque, l'État assureur** ». Les auteurs y défendent un état pourvoyeur de sécurité face aux risques économiques et sociaux. Selon une enquête européenne sur les conditions de travail, la France est le pays où le sentiment de sécurité dans l'emploi est le plus faible. La sécurisation des parcours professionnels avec la portabilité des droits (et non la sécurisation des postes comme c'est aujourd'hui le cas avec le statut de CDI) pourrait permettre l'instauration d'une véritable fléxisécurité propice à l'emploi. Les auteurs rappellent qu'en 2006, seuls 16 % des 15 - 24 ans en CDD ont obtenu un CDI un an plus tard, contre 70 % au Royaume-Uni (p49).

Assurer une certaine protection face aux risques économiques pourrait inciter les agents (entreprises et individus) à s'engager davantage dans des filières innovantes dont la rentabilité est moins apparente que dans les secteurs matures.

Les auteurs précisent toutefois que cette intervention n'est pas celle d'un état keynésien soutenant la demande d'un secteur à bout de souffle. Le recours aux dépenses publiques et au multiplicateur keynésien est beaucoup moins efficace que par le passé. L'Etat devrait plutôt investir dans la capacité d'innovation et donc de rebond du pays dans les secteurs d'avenir.

Ils concluent cette partie en réaffirmant le rôle moteur que les Etats doivent prendre face au risque majeur qu'est le changement climatique.

2.3. Chapitre 3 – La réforme fiscale

Le chapitre trois est consacré à la **réforme fiscale**. Aghion et Roulet tiennent à souligner que le poids des prélèvements obligatoires n'est pas en soi un frein à l'innovation. La Suède se distingue de la France à la fois par une pression fiscale plus importante et par trois fois plus de brevets par habitant (p75).

Historiquement, on voit apparaître un véritable décollage du nombre de brevets suédois après 1991, date à laquelle la Suède a réformé sa fiscalité et notamment introduit une taxation forfaitaire sur le capital. De même, on peut observer que le nombre de brevets par habitant au Danemark passe au-dessus du chiffre français autour de 1993, année durant laquelle les sociétés danoises ont vu l'impôt sur les sociétés baisser.

Les auteurs l'admettent, ces constats ne sont que des corrélations et la relation de causalité n'est pas avérée. Ils préconisent toutefois une refonte du système fiscal avec un taux d'imposition fortement progressif sur les revenus du travail mais un taux constant sur les revenus du capital. Ce système dit dual prévaut dans la plupart des pays d'Europe du Nord. C'est en outre ce que préconise l'ouvrage de référence (la *Mirlees Review on Taxreform*) en matière de politique fiscale, en raison de la forte mobilité des capitaux. De fait, imposer un même taux pour les revenus du capital et pour ceux du travail reviendrait à taxer davantage le capital que le travail, puisque le capital est déjà soumis à l'impôt sur les sociétés.

Aghion et Roulet soulignent par ailleurs que les avantages et dispositions actuels sont tels que le système fiscal français peut s'avérer injuste car dégressif à certains niveaux de revenus comme l'ont montré Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez. Pour les 5% les plus riches, le taux de prélèvement brut décroît lorsque le revenu augmente. Les auteurs prônent donc l'éviction de nombreuses niches fiscales françaises¹ en dénonçant leur visée souvent « clientéliste » (p89) à forts coûts pour la société. En revanche, ils défendent l'instauration d'une taxe carbone qui, elle, serait source de comportements plus vertueux.

¹Il y a par exemple la réduction du taux de TVA dans le BTP et la restauration.

« Dans son rapport d'octobre 2009, le conseil des prélèvements obligatoires chiffrait à 6000 le nombre d'emplois créés par ce dispositif, ce qui aboutit à un coût moyen par emploi créé de 500000 euros !... la réduction de l'impôt sur le revenu pour les investissements productifs réalisés dans les DOM-TOM, qui coûte 700 millions d'euros et bénéficie à seulement 8600 ménages, et l'exonération des plus-values sur cessions de titre, qui coûte environ 10 milliards d'euros, dont la moitié au bénéfice de seulement dix entreprises. »

Ils insistent sur le fait que ce n'est pas tant la pression fiscale qui est inefficace que l'usage qui est fait des fonds récoltés². Ainsi dans des pays démocratiques, on peut envisager de pouvoir concilier des taux de prélèvements relativement supérieur avec des taux de croissance comparables.

2.4. Chapitre 4 – La démocratie

Les auteurs terminent leurs ouvrages sur un chapitre consacré à la **démocratie** en œuvre dans notre pays. En effet, pour que ces réformes soient bien pilotées, il convient qu'une gouvernance idoine soit en place. Or, s'agissant de l'indice de corruption de l'Etat à des fins privées, la France se situe en queue de peloton des pays de l'OCDE. Ceci est d'autant plus dommageable que dans ce sous-échantillon, la corrélation entre démocratie et taux de croissance est significativement positive. Comme le rappellent Aghion et Roulet, dans une société non démocratique, des barrières à l'entrée entravent le processus de destruction créatrice, cher aux économistes :

« Dans un article publié il y a peu et intitulé « Innovation and Dynamism », l'économiste hongrois Janos Kornai énumère les inventions les plus révolutionnaires du XXIème siècle et montre qu'elles ont toutes eu lieu dans des démocraties, notamment parce que l'inventeur a besoin de liberté pour la conduite de son entreprise. » (p100).

Les auteurs appellent donc à un approfondissement salvateur de la démocratie en se référant à l'historien de l'économie, Mancour Olson. Ce dernier attribue en effet à l'influence conservatrice des lobbys et groupes de pression le déclin de l'économie anglaise au début du XXème siècle (P103).

A cet égard, ils regrettent la situation de la presse française dont l'actionnariat est tout ou partie lié à des conglomérats répondant régulièrement à des offres publiques. La presse française serait ainsi beaucoup moins libre que sa consœur allemande³. Dans ce pays, aucun média ne peut appartenir à un groupe ayant des activités dans un autre secteur. Les auteurs rappellent d'ailleurs qu'en France, les journalistes ne sont pas légalement libres de leur propos :

« L'article 6, toujours en vigueur, de la loi de juillet 1881 qui garantit la liberté de la presse en France stipule que le propriétaire d'un média, ou la personne qui détient une majorité du capital ou des droits de vote, est de jure directeur de la publication. » (p110)

² Laffer a rendu célèbre une relation en U inversé entre le taux de croissance et le taux d'imposition. Ainsi, le taux d'imposition n'est néfaste à la croissance qu'à partir d'un certain seuil, lui-même dépendant du degré de corruption de l'entité considérée. Plus un gouvernement sera corrompu, plus l'usage des fonds sera sous-optimal et plus le pic de Laffer sera faible.

³ En France les présidents de Radio France ou de France Télévision sont restés longtemps nommés par le Président de la

Cet approfondissement démocratique devrait par ailleurs toucher les entreprises au cœur de leur fonctionnement. Les auteurs défendent ainsi l'idée que pour être innovantes, elles doivent se doter de structures moins hiérarchiques permettant aux idées nouvelles d'émerger. Ceci serait d'autant plus important que l'activité considérée se situe à la frontière technologique.

2.5. Conclusion – L'évaluation des politiques publiques

Les auteurs terminent leur propos en soulignant que ce qu'il manque à la France, c'est un véritable **dispositif systématique d'évaluation des politiques publiques**. Dans les pays nordiques ou anglo-saxons, cette culture est beaucoup plus présente et effective. Aux USA, 80% des recommandations du Government Accountability Office sont appliquées (p113). Dans ce pays, le premier organe chargé de l'évaluation de la politique gouvernementale date de 1921. De plus, les budgets et effectifs qui y sont employés sont beaucoup plus conséquents.

En France, la Cour des Comptes (depuis 2008) et l'IGF, IGAS jouent officiellement ce rôle, de mêmes que les commissions parlementaires qui peuvent se saisir d'un sujet. Ceci étant, leur mode de saisine et de recrutement limitent l'ambition et les retombées de ces travaux. Ceux-ci n'ont pas vocation à évaluer systématiquement, *ex ante* et *ex post*, toutes les politiques mises en place ou les projets de loi alors qu'aux Etats-Unis, la loi impose au CBO de réaliser une estimation des coûts et un « *mandate statement* » pour *chaque* texte de loi examiné par un comité parlementaire (p115).

Les membres des juridictions françaises, nommés par le Président de la République, sont issus de l'ENA, école qu'ont également fréquenté les décideurs politiques. Dans les autres pays, ce sont plutôt les universitaires qui sont mis à contribution.

Enfin, alors qu'en France, ils occupent ces fonctions à vie, à l'étranger, les experts nommés sont généralement mandatés pour 5 ans maximum.

Cette conclusion constitue un rappel important des contraintes institutionnelles conditionnant l'efficacité de toute politique publique. Les préconisations pour améliorer la gouvernance en la matière apparaissent comme un préalable à toute décision d'ampleur destinée à armer la France face aux défis futurs. Ces développements constituent l'intérêt majeur de cet ouvrage.

République.

Partie 3. Commentaires de l'auteur de la fiche

Nous concluons en estimant que les recommandations émises par les auteurs ne sont pas révolutionnaires et méritent parfois de s'appuyer sur des études scientifiques plus robustes.

L'appel à l'augmentation des dépenses d'éducation, à l'aune des chiffres de l'étude citée, semble être un raccourci pour le moins rapide. Corrélation ne signifie pas causalité. Leur conclusion est fondée sur une statistique qui n'observe que la corrélation entre deux variables et ne permet pas de contrôler l'effet d'autres variables explicatives. De plus il est aussi envisageable qu'il existe une corrélation inverse. Les taux de croissance supérieurs peuvent être source de revenus supplémentaires pour l'Etat, qui dès lors peut investir davantage dans l'éducation. Mais surtout, l'augmentation des moyens n'est pas la panacée, comme en témoignent les effets peu productifs des accroissements passés.

Les auteurs souligneront qu'une refonte profonde de la gouvernance des hôpitaux est nécessaire afin d'améliorer et rationaliser le processus décisionnel. Ces préconisations dans des domaines où les auteurs ne sont pas spécialistes sont peu argumentées et incantatoires, sans réelle appréhension des difficultés de mise en œuvre. Ainsi, les hôpitaux ont au sein de leur équipe de direction des élus locaux ou des médecins, souvent réfractaires à toutes considérations économiques, sans parler des syndicats professionnels.

De plus, la gouvernance actuelle de la Sécurité Sociale n'assure en rien l'efficacité de l'usage des moyens investis dans la santé. Celle-ci investit peu dans la prévention et adopte une démarche curative, soutenue par les médecins, mais coûteuse. C'est toute la gouvernance et la politique sanitaire qui serait à revoir. Ceci est vaste programme qui ne peut se solder que sur un échec s'il ne repose que sur la décentralisation des décisions et des responsabilités, prônée par Aghion et Roulet.

Aghion et Roulet défendent la nécessité de la conservation d'un système de protection sociale mutualisé afin de permettre aux agents économiques de prendre des risques et de mieux faire face aux fluctuations économiques. Cette protection devrait être la contrepartie d'une flexibilisation plus grande des parcours professionnels, flexibilisation que réclament les entreprises pour pouvoir réduire les coûts de l'échec d'initiatives de développement.

Ces diverses recommandations des auteurs (réforme des systèmes éducatif et de santé, réforme fiscale, réforme du marché du travail) peuvent sembler parfois utopiques au regard des contraintes culturelles, institutionnelles et financières.

Par ailleurs, **les auteurs occultent les problèmes (temporels, éthiques, normatifs, ou encore concurrentiels) inhérents à la définition de ce qui relève d'un progrès réel, aux choix de projets concurrents (recherche fondamentale et/ou recherche appliquée) et aux coûts de son développement dans un contexte de restriction budgétaire.** Les réformes des rythmes scolaires, de la prise en charge de la fin de vie, ou de l'utilisation des cellules souches en sont un exemple. Un projet innovant ne fait pas nécessairement l'unanimité et induit généralement des perdants à court terme. C'est toute la difficulté de l'exercice de transposition de dispositifs étrangers, souvent issus de longs débats et d'arbitrages, dont les effets ne sont pas encore pleinement observables.

L'ouvrage a cependant le mérite de répertorier des initiatives étrangères présentées comme prometteuses ainsi que des études scientifiques à l'appui de recommandations politiques souvent peu ou mal argumentées par les élus.

La défense du système de flexicurité est convaincante, ainsi que celle d'une réforme du système fiscal plus propice à l'entrepreneuriat et à l'innovation. Ces réflexions ont sans doute inspiré ou conforté François Hollande dans sa volonté de renouveler sa stratégie économique plus ouvertement social-démocrate. Le sous-titre de l'ouvrage, *Repenser l'Etat, pour une sociale démocratie de l'innovation*, nous laisse à penser que Philippe Aghion n'est pas totalement étranger à cette réorientation. Reste à savoir si le Président de la République aura pris connaissance des recommandations finales. En effet, celles-ci contingentent l'efficacité de tout changement à l'instauration d'une véritable évaluation des politiques publiques, tant *ex ante* qu'*ex post*, et à la remise en cause de la place des énarques dans notre pays.