

# L'État *bottom-up*

par

■ **Jean-Baptiste Avrillier** ■

Commissaire au redressement productif,  
responsable du pôle Entreprises, emploi et économie, Direccte des Pays de la Loire

## En bref

*Top-down* ou *bottom-up*? Ce vieux débat sur le mode de fonctionnement des organisations trouve une résonance particulière lorsqu'il est question du rôle de l'État dans la marche du pays. Alors qu'on le décrit volontiers comme jacobin voire monarchique, l'État concentre la majeure partie de ses effectifs et de ses forces vives sur les territoires, au niveau local, départemental et régional. Leur rôle? Mettre en œuvre la politique du gouvernement bien sûr, mais surtout réconcilier les Français avec la politique en montrant des réalisations concrètes nées des choix démocratiques faits lors des élections nationales. Pour cela, les services déconcentrés de l'État doivent mobiliser les énergies locales, susciter le travail en réseau et développer un canal *bottom-up* pour alimenter les décideurs parisiens en les confrontant à la réalité du terrain. Ainsi, de nouvelles idées et de nouvelles solutions pourront émerger. Le temps de l'État *bottom-up* est-il enfin venu?

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

Séminaire organisé en collaboration avec le Collège des Bernardins, avec l'appui de la Fondation Crédit Coopératif et de l'Institut CDC pour la recherche de la Caisse des Dépôts, et grâce aux parrains de l'École de Paris :

Algoé<sup>1</sup> • ANRT • Be Angels • Carewan • CEA • Caisse des dépôts et consignations • Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Île-de-France • Conseil régional d'Île-de-France • EDF • ENGIE • ESCP Europe • FABERNOVEL • Fondation Crédit Coopératif • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • Groupe OCP • HRA Pharma<sup>2</sup> • IdVectoR<sup>2</sup> • La Fabrique de l'Industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie et des Finances – DGE • Ministère de la Culture – DEPS • PSA Peugeot Citroën • SNCF • Thales • UIMM • VINCI • Ylios

1. pour le séminaire Vie des affaires
2. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation

Ingénieur des mines, je suis directeur adjoint de la Direccte des Pays de la Loire. Cet acronyme désigne les directions régionales des entreprises, du commerce, de la consommation, du travail et de l'emploi, services déconcentrés en régions relevant à la fois du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère du Travail et de l'Emploi, dans l'ensemble de leurs compétences. J'y suis en charge de la partie développement économique et de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour les Pays de la Loire, je suis également commissaire au redressement productif, fonction créée en 2012 par Arnaud Montebourg, qui consiste à accompagner les entreprises en difficulté et à les aider à trouver des solutions pour rebondir plutôt que de disparaître.

Cependant, aujourd'hui, qu'est-ce qu'un service déconcentré de l'État? est-ce utile? et comment cela marche-t-il? Se poser ces questions, c'est aussi se poser une question fondamentale : à quoi sert l'État et comment peut-il répondre aux attentes concrètes des citoyens ?

Il existe un grand écart entre la représentation que l'on a généralement de l'État et sa réalité. Si le pouvoir politique est largement concentré dans la capitale et les différents ministères, l'étude la plus récente (2010) sur la répartition des personnels montre que les ministères parisiens ne représentent que 3,4% des effectifs de l'État. Ceux dont nous parlons aujourd'hui, ce sont donc les 96,6% restants. La réalité des actions de l'État se situe en effet majoritairement dans ses services déconcentrés, à hauteur de 59%, et dans les établissements publics d'enseignement (écoles et universités), à hauteur de 32,3%.

Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays, l'État a une légitimité très forte auprès des Français, qui attendent de lui la résolution de leurs problèmes et la conduite de la bonne marche du pays. Cela s'illustre par le fait qu'en France, dans le régime qui est le nôtre, l'élection présidentielle est le moment démocratique majeur. Pour autant, il existe un vrai décalage entre ce que fait l'État et la perception que les citoyens en ont. La défiance des Français envers les gouvernants et, plus généralement, les politiques, se focalise notamment sur : leur capacité d'écoute et de prise en compte des attentes du public (particuliers, entreprises, etc.); la mise en œuvre des programmes pour lesquels ils ont été élus; l'impact concret des mesures gouvernementales sur la vie quotidienne.

Sur ces trois points, il est intéressant de noter que les vagues de décentralisation successives ne semblent pas avoir fondamentalement remis en cause cette défiance des citoyens.

Les services déconcentrés de l'État sont au cœur de l'action et ont un rôle primordial à jouer pour répondre à ces trois attentes déçues. Quelles sont donc leurs missions ?

### **Mettre en œuvre la politique du gouvernement**

La première de ces missions est de mettre concrètement en œuvre la politique du gouvernement, qui découle de la légitimité démocratique, pour éviter que le programme électoral reste lettre morte. En fonction des différents ministères, cette première mission se décline selon quatre types d'action, qui ont actuellement tendance à évoluer.

#### *Les politiques de contrôle et de sécurité*

Les politiques de contrôle et de sécurité, dites régaliennes, consistent en l'application des réglementations nationales ou européennes : c'est un rôle de régulation, de protection et de maintien de l'ordre public. Il s'incarne particulièrement dans la figure tutélaire du préfet qui, selon la Constitution, représente l'État dans les territoires. C'est l'aspect de son action le plus visible dans les représentations usuelles que l'on peut s'en faire.

Pour ces politiques, la tendance au renforcement du rôle de l'État est très claire, avec la sanctuarisation des effectifs de police ou de gendarmerie et des différents corps d'inspection. Elle est également marquée par des interventions plus pédagogiques, par exemple lors des contrôles effectués par l'inspection du Travail ou par les Douanes, afin de mieux expliquer la réglementation aux assujettis.

### *La gestion des procédures administratives*

Le deuxième type d'action est la gestion des procédures administratives touchant tant les citoyens que les entreprises. Au premier rang des services traitant ces procédures, on trouve, évidemment, les services des impôts, ou ceux, dans les préfectures notamment, délivrant les papiers d'identité, les permis de construire, etc.

Ces procédures évoluent dans le sens d'une simplification, voire d'une dématérialisation, ou d'une disparition. C'est aujourd'hui le cas en ce qui concerne les démarches fiscales, et le gouvernement vient d'annoncer que, d'ici 2022, ces évolutions seront appliquées à la totalité des démarches administratives.

### *Les politiques d'intervention*

Les politiques d'intervention consistent à agir par l'intermédiaire de subventions ou de financements de toutes natures, pour impulser un mouvement et appuyer des projets d'intérêt public ou y contribuant, dans des domaines tels que l'innovation, l'emploi, l'économie circulaire, l'économie sociale et solidaire, etc.

Sur ces politiques, les choses sont plus compliquées. Le mot d'ordre premier, en ces temps où les deniers publics se font rares, est celui de l'évaluation et de la rationalisation, afin de justifier et d'optimiser l'impact de chaque euro d'argent public dépensé.

### *L'État prestataire de services*

Enfin, nous retrouvons l'État dans son rôle, essentiel, de prestataire de services dans l'éducation nationale, les hôpitaux, les services sociaux, etc.

Pour ce quatrième type d'action se développe une logique de professionnalisation des services publics, de plus en plus souvent en concurrence avec des acteurs privés dans de nombreux domaines, que ce soit l'éducation, la santé ou autres.

## **À quoi servent les services déconcentrés de l'État ?**

Dans toutes ces composantes, la question est alors de savoir comment mettre en œuvre le programme politique du gouvernement pour qu'il produise des effets concrets. La réponse est : en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État, au plus près des acteurs de terrain. Pour l'illustrer, je prendrai deux exemples emblématiques, tirés du quinquennat précédent, dans le domaine de l'emploi et du développement économique, et qui ont donné lieu à une mobilisation particulièrement forte des services de l'État.

Le premier concerne une promesse de campagne du président François Hollande, les emplois d'avenir, qui sont des emplois aidés destinés à des jeunes peu ou pas qualifiés, d'une durée allant jusqu'à trois ans et accompagnés d'un engagement ferme de formation par l'employeur. Les Directes ont consacré beaucoup d'énergie à mettre en place ce dispositif, en trouvant les employeurs potentiels, en mobilisant les acteurs locaux pour le faire connaître auprès des jeunes, en organisant des manifestations et des réunions pour présenter les objectifs et les modalités d'action, etc. Cela s'est fait dans chaque bassin d'emploi. Les études d'évaluation sur l'efficacité de ces emplois vont sortir prochainement, mais, d'ores et déjà, on sait que les objectifs fixés ont été atteints par les services, que les employeurs se sont mobilisés et que les jeunes ont été embauchés, le tout dans un délai compris entre six et douze mois à compter de la sortie des textes.

Le deuxième exemple, lui aussi très emblématique, est celui de la création des commissaires au redressement productif. Cette mesure a été prise au début du quinquennat précédent, par Arnaud Montebourg, alors ministre

du Redressement productif, qui souhaitait une mobilisation générale des services de l'État pour accompagner les entreprises en difficulté, au plus fort des effets de la crise des *subprimes*. Ce type d'accompagnement n'était, jusque-là, pas très spontané, tant la culture des services de l'État était davantage orientée vers le soutien à l'innovation et aux investissements, c'est-à-dire le soutien des entreprises qui vont bien ! En termes de mobilisation, cette initiative a remarquablement bien fonctionné, puisque le ministre en a fait une marque personnelle et a beaucoup communiqué sur elle, tant par le biais de conférences de presse que de réunions des commissaires au redressement productif auxquelles la presse était conviée. Ainsi, en juillet 2013, lorsque j'ai été nommé à cette fonction, à peine un an après sa création, je n'ai jamais eu à expliquer à mes interlocuteurs ni en quoi elle consistait ni quelle était sa finalité, tant la communication avait été remarquable. Quand on sait combien est mince, pour une entreprise en difficulté, la différence entre une trajectoire de rebond et une trajectoire de liquidation, on comprend en quoi la rapidité d'implantation de ce nouveau rôle de l'Administration a pu être essentielle.

Néanmoins, une question peut parfois se poser : le gouvernement peut-il s'appuyer sur les collectivités locales pour mettre en œuvre sa politique ? La réponse est négative, et chaque initiative en ce sens se solde par un échec patent. Au début du quinquennat de François Hollande, la configuration politique était inédite, car la quasi-totalité des régions était de la même couleur politique que le gouvernement, si bien que la tentation de ce dernier de s'appuyer sur des amitiés politiques était relativement forte. Y compris dans ce cas de figure exceptionnel, cela n'a pas fonctionné : le gouvernement se heurte très vite à l'article 72 de la Constitution stipulant que les collectivités locales « *s'administrent librement* ». Elles ont leur propre agenda politique, sur lequel elles ont été élues et qui les engage sur plusieurs années envers leurs électeurs. Elles n'entendent donc guère modifier cet agenda sous la pression, même amicale, du gouvernement.

L'exemple emblématique de cet état de fait a été celui du programme Usine du futur de la Nouvelle France industrielle, lancé en novembre 2013 par Arnaud Montebourg. En pleine discussion de la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (*NOTRe*), les régions ont obtenu que la mise en œuvre de ce programme leur soit confiée. Elles n'ont cependant rien fait d'autre que de continuer ce qu'elles avaient déjà prévu de faire, et ce n'est qu'au bout de deux ans que le ministère s'est aperçu que rien de substantiel issu de ce programme n'avait été mis en œuvre. La conclusion est que, si un ministre veut voir sa propre politique appliquée sur le terrain, il n'a guère d'autre choix que de le faire en s'appuyant sur ses propres services déconcentrés.

## Mobiliser les énergies locales et susciter le travail en réseau

Le rôle réel de l'État dans la mobilisation des énergies locales est assez décalé au regard de l'image, traditionnellement centrée sur le maintien de l'ordre, que l'on a de son action.

Désormais, cette action consiste essentiellement à faire émerger des réponses concrètes sur des thématiques prioritaires. Ainsi, il y a quelques années, le ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, a décidé de lancer une grande mobilisation sur la transmission des entreprises. Il s'agit en effet d'un enjeu très fort, lié à la pyramide des âges des chefs d'entreprise, qui va provoquer une très forte croissance des transmissions dans les prochaines années. Au-delà de l'encadrement réglementaire, il s'est alors agi pour l'État de se concerter avec les acteurs locaux afin de les faire travailler en synergie. Opérateurs publics (administrations, Bpifrance, etc.), parapublics (consulaires, partenaires sociaux, fédérations professionnelles, etc.) ou privés (banques, clubs d'entreprises, fondations, etc.), tous se sont mobilisés pour mettre au jour des réponses concrètes et des solutions innovantes adaptées aux territoires concernés. Le rôle et la posture de l'État dans cette mobilisation et dans l'animation de ces réseaux contrastent avec son image traditionnelle et le font entrer dans un rôle non hiérarchique qui consiste à « faire faire ». Une condition préalable est cependant décisive : pour que cela fonctionne, il est nécessaire de préserver quelques ressources budgétaires locales pour favoriser ces partenariats.

Au sein de la Direccte Pays de la Loire, nous avons ainsi travaillé à construire et animer des réseaux locaux d'acteurs sur quatre thématiques emblématiques du quinquennat précédent, dans le domaine de l'emploi et du développement économique.

La première porte sur l'accompagnement des entreprises en difficulté. Autour du commissaire au redressement productif, les différentes administrations publiques (Trésor public, URSSAF, Banque de France, tribunaux de commerce, etc.) se sont rapidement mobilisées. Cependant, nous nous sommes rendu compte que l'accompagnement des entreprises en difficulté n'avait aucune raison de relever d'un monopole de l'État et de la seule action publique : l'ensemble des acteurs locaux qui sont au contact des entreprises (fédérations professionnelles, chambres consulaires, experts-comptables, clubs d'entreprises, etc.) ont un rôle important à jouer dans la détection et l'accompagnement de ces difficultés. La question était donc de savoir comment être plus efficaces en agissant collectivement. Après deux ans de fonctionnement, cette action en réseau donne des résultats remarquables.

La deuxième thématique porte sur la transmission ou la reprise d'entreprises et, là aussi, nous avons mobilisé tous les réseaux, en particulier pour l'accompagnement des cédants dans l'anticipation de ces opérations, considérant qu'il faut de cinq à sept ans pour les finaliser au mieux.

La troisième grande thématique a été l'appui, en matière de ressources humaines, aux petites et très petites entreprises (TPE), qui n'ont pas de DRH. Un accompagnement, spécialement autour du recrutement ou de la formation, a été mis en place afin que le potentiel de création d'emplois qui réside à 50 % dans les TPE de moins de 10 salariés puisse y être pleinement exploité.

La dernière thématique est celle de l'industrie du futur. Il s'agit d'accompagner les entreprises industrielles dans l'intégration des nouvelles technologies de production, la transformation numérique, la robotique, l'utilisation de matériaux innovants, etc. Nous avons, pour cela, développé un collectif régional d'acteurs et organisé des manifestations qui ont connu un succès exceptionnel.

Le développement de ce travail d'animation de réseaux, qui est nouveau pour l'État, nécessite un changement de posture radical : l'État ne dirige pas, ne commande pas, il se met au même niveau que ses interlocuteurs parapublics et privés pour les amener à collaborer, en vue d'atteindre des objectifs d'intérêt général. C'est ce que certains appellent le *servant leadership*.

C'est donc là un nouveau métier pour l'État, très prometteur et qui préfigure ce que devrait être, de plus en plus, son action dans les années à venir.

## Développer le canal *bottom-up*

Tandis que les ministères attendent des services déconcentrés de l'État qu'ils agissent selon leurs instructions descendantes (*top-down*), le recours à un canal de remontée d'informations (*bottom-up*) est une priorité absolue pour que le public (particuliers et entreprises) se sente écouté et que ses attentes soient prises en compte.

Le développement de ce canal *bottom-up*, aujourd'hui quasiment inexistant, vise avant tout à confronter les décideurs, souvent parisiens, aux réalités de terrain et aux conséquences locales de leurs décisions. Cela les éclaire sur les principaux obstacles rencontrés par les administrations, les entreprises, les particuliers, etc., dans la mise en œuvre des mesures du gouvernement. Cela met également en évidence les effets collatéraux ou indésirables produits par ces mesures.

Pour améliorer et simplifier les politiques publiques, le premier rôle de l'État est en effet d'écouter et d'observer ce qui se passe sur les territoires. Cette remontée d'informations est aussi possible via les corps intermédiaires (partenaires sociaux, consulaires, fédérations professionnelles, etc.), cependant, la "qualité du signal" n'est pas la même. Pour l'avoir moi-même constaté au sein des ministères, il est évident que chacun de ces acteurs défend avant tout ses intérêts propres et souhaite voir la politique gouvernementale s'infléchir dans un sens qui lui soit favorable, quitte à déformer l'information. Les services déconcentrés de l'État sont dans une meilleure posture pour avoir une vision globale et défendre l'intérêt collectif.

Cette remontée d'information peut se révéler décisive. Pour l'illustrer, je prendrai deux exemples dans le domaine de l'emploi et du développement économique.

Le premier est un contre-exemple : c'est celui du contrat de génération, selon lequel une entreprise pouvait, grâce à une aide, embaucher un jeune tout en gardant en activité un senior proche de la retraite, ceci afin de favoriser une transmission intergénérationnelle des compétences tout en sécurisant l'emploi du jeune et du senior. Dès le départ, cela a été un modèle de complexité administrative, les conditions suspensives s'ajoutant les unes aux autres et imposant, entre autres, des accords d'entreprise préalables. Très vite, les remontées de terrain se sont accumulées, les entreprises renonçant à comprendre quoi que ce soit à un tel dispositif. Même après une première simplification, seul l'effet d'aubaine a pu convaincre certaines entreprises d'y souscrire. Très vite, la mesure a fini par être abandonnée.

Le second exemple est celui du préfinancement du crédit d'impôts compétitivité emploi (CICE), basé sur la masse salariale de l'entreprise, qui est versé l'année n+1, pour les PME, et avec un différé de trois ans pour les autres, sous réserve que l'entreprise ait maintenu sa masse salariale durant ce laps de temps. L'entreprise qui doit toucher ce CICE l'année suivante peut demander un préfinancement afin de répondre à un besoin de trésorerie, créant ainsi une créance sur le Trésor public. Dans les faits, cette mesure a effectivement permis de sauver des entreprises. Au début, vu de Paris, tout se passait bien. Les chiffres augmentaient, mais la seule banque finançant le dispositif était la Banque publique d'investissement. Or, Bpifrance n'étant pas dimensionnée pour étudier les dossiers d'entreprises de moins de vingt salariés, les seuils d'intervention initialement prévus écartaient quantité d'entreprises, qui ne justifiaient pas d'un crédit d'impôts suffisant. Une forte remontée d'informations a permis, au bout d'un an, d'abaisser de moitié ces seuils et d'intégrer dans le dispositif toutes les entreprises de plus de dix salariés.

## Faire circuler les énergies

L'État a également pour objectif de faire bénéficier tant le niveau national que les autres territoires des initiatives et innovations locales. Trois exemples emblématiques du quinquennat précédent, toujours dans le domaine de l'emploi et du développement économique illustrent cette démarche.

Dans les Pays de la Loire, nous avons mis en place le DASESS, un dispositif d'appui aux structures de l'économie sociale et solidaire en difficulté, sur un modèle que nous avons importé, en l'adaptant, du Nord Pas-de-Calais où il fonctionnait bien. Il est complété par un fonds de revitalisation dédié aux entreprises de l'ESS et financé par les entreprises qui licencient; cette idée vient de Haute-Garonne.

Le deuxième exemple porte sur un programme de développement de la compétitivité des PME, intitulé DINAMIC, qui accompagne les entreprises sur neuf mois par des actions d'information et de conseil afin de les booster en matière d'innovation, de performance commerciale, de développement interne, etc. Ce dispositif fonctionne extrêmement bien, sur la base de crédits de l'État, de la région et du Fonds européen de développement régional (FEDER). Il est en cours de duplication dans d'autres régions, notamment l'Île-de-France.

Le dernier exemple est celui de la prise en compte de la RSE dans les cotations de la Banque de France. À Nantes, cette dernière a passé, localement, un accord avec les banques de la place pour augmenter d'un cran la cotation des entreprises répondant à un certain nombre de critères fixés par le cahier des charges de la RSE, considérant que de telles entreprises ont une performance managériale et un dynamisme interne qui vont, objectivement, favoriser leur développement. Au regard de son succès, ce dispositif a ensuite été reproduit dans plusieurs autres régions.

L'objectif n'est pas nécessairement de généraliser ou de transposer mécaniquement ces initiatives locales, mais de les confronter à la réalité des autres territoires afin qu'elles s'y adaptent, quitte à être modifiées en profondeur.

## Les yeux, les oreilles et la voix du gouvernement

Dans le discours des ministères, la prise en compte des services déconcentrés progresse. « *Vous êtes les yeux, les oreilles et la voix du ministre* », nous déclarait Emmanuel Macron, à l'époque où il était ministre de l'Économie. Aujourd'hui, nous avons demandé à nos chargés de mission, dont le métier est d'accompagner les chefs

d'entreprise, de conclure systématiquement ces rencontres en demandant à leurs interlocuteurs : « *Quel(s) message(s) souhaitez-vous transmettre au ministre?* » Inutile de préciser que cette question rencontre un franc succès auprès de ces dirigeants et qu'elle relance systématiquement les entretiens, d'autant plus qu'ils savent que, désormais, leurs avis pourront effectivement remonter au niveau national.

Une première proposition que je ferais pour avancer dans cette voie, serait, en priorité, de renforcer et de professionnaliser le rôle des services déconcentrés de l'État, qui assument désormais le fait d'avoir deux clients : le public avec lequel ils sont en contact (particuliers, entreprises, etc.) et le gouvernement. Affirmer cela permettrait notamment d'éviter l'autojustification technocratique, toujours source de complexification.

Un deuxième axe de réflexion pourrait porter sur le développement du rôle de représentation politique du gouvernement dans les territoires, dont l'absence est aujourd'hui dommageable. En effet, le préfet représente l'État, non le gouvernement, et, soumis comme tous les fonctionnaires au devoir de réserve, il n'est pas autorisé à prendre des positions politiques. Ne faudrait-il pas alors avoir, dans chaque territoire, un ambassadeur du gouvernement, chargé de communiquer sur la politique menée? Actuellement, cette communication, très restreinte, est placée sous la responsabilité du directeur de cabinet du préfet, en charge du maintien de l'ordre public! En face, les régions, par exemple, mettent en œuvre des moyens considérables pour faire valoir leur politique. Cette carence en communication locale est le talon d'Achille de la politique gouvernementale.

Une troisième proposition serait de changer la culture, parisienne, des ministères en développant leurs liens avec les services déconcentrés, par une plus grande écoute et une meilleure prise en compte des remontées du terrain. Idéalement, il serait alors nécessaire d'inverser la hiérarchie et de faire en sorte que les ministères interviennent en appui aux services déconcentrés. Enfin, il serait souhaitable de développer, voire de rendre obligatoires, les parcours professionnels mixtes entre Administration centrale et services déconcentrés. Nous constatons quotidiennement la différence d'écoute entre nos interlocuteurs parisiens qui ont déjà été en poste sur le terrain et ceux qui ont fait toute leur carrière dans l'Administration centrale. Cela pose, en outre, une question importante quant aux principaux corps administratifs issus de l'ENA qui, par définition, ne sont jamais présents sur les territoires (hormis le corps préfectoral et celui des ambassadeurs).

Considérant tout cela, une question pourrait bien se poser : que penser des directions dites "d'état-major", qui ne disposent pas de services déconcentrés et dont les plus emblématiques sont les directions du Budget, du Trésor (pour ce qui concerne la politique économique) et de la Législation fiscale? Ne pas avoir de services déconcentrés signifie n'avoir ni yeux, ni oreilles, ni voix sur les territoires... Les politiques qu'elles élaborent ont pourtant un impact sur l'action et la popularité du gouvernement, et gagneraient sans doute à être davantage confrontées à la réalité du terrain.

## Débat



**Un intervenant :** *Pouvez-vous nous donner un exemple très concret de l'action d'un commissaire au redressement productif?*

**Jean-Baptiste Avrillier :** Notre rôle est de mettre en œuvre, au profit d'une entreprise en difficulté, les actions décisives qui feront la différence entre une liquidation et un rebond. L'exemple le plus frappant que j'aie vécu est celui d'une entreprise en cours de rachat, qui avait réussi péniblement à monter un tour de table réunissant Bpifrance et d'autres banques. Alors que le rendez-vous avec le juge commissaire du tribunal de commerce,

qui devait valider la reprise, était fixé au vendredi matin, une des banques appelle le matin précédent en disant que, ayant réévalué le risque, elle diminue de moitié sa participation. L'accord de chaque banque étant conditionné à celui de chacune des autres, le montage s'effondrait instantanément! Mon action a consisté à appeler le patron de la banque en question pour lui dire que nous respectons sa décision, mais que si elle causait la liquidation de l'entreprise, nous serions transparents et expliquerions aux salariés les raisons de leur perte d'emploi. Deux heures plus tard, s'excusant du malentendu, la banque rappelait et confirmait son engagement initial.

En tant que commissaire au redressement productif, nous n'avons pas de carnet de chèques. Notre rôle est de solliciter les bons interlocuteurs – les banques, l'URSSAF, la direction générale des Finances publiques, etc. – pour accélérer leurs procédures et trouver les bonnes solutions. Nous trouvons également de nouveaux clients, des fournisseurs, des repreneurs potentiels... Au sein des services dont j'ai la charge, des chargés de mission accompagnent des entreprises, environ trois cent soixante-dix par an, et les visitent régulièrement. Cela leur confère une bonne connaissance du tissu économique de la région, qu'ils valorisent en mettant en contact, par exemple, des sous-traitants du secteur automobile cherchant de nouveaux débouchés avec des industriels de l'aéronautique intéressés par leur production. Ceci étant, on ne peut pas imposer à un chef d'entreprise de prendre une décision qu'il n'a pas envie de prendre.

### Argent privé ou Grand emprunt ?

**Int. :** *Outre la complexité de mise en œuvre des actions que vous prônez, il me semble que la principale limite à votre propos est de nature financière : d'une part, le volume de fonds publics à distribuer est limité; d'autre part, vous demandez d'embaucher à des entreprises qui ne peuvent se développer à l'infini et sont confrontées à leurs propres contraintes économiques. Imagineriez-vous solliciter de l'argent issu du privé pour le mettre à disposition des politiques de l'État et l'investir dans le tissu local ?*

**J.-B. A. :** Cette limite ne me paraît pas vraiment en être une. Suite aux grandes vagues de décentralisation, qui ont notamment transféré les fonds pour l'aide individuelle aux régions, nous avons désormais un nouveau mode de fonctionnement, le PIA (Programme d'investissements d'avenir ou Grand emprunt), qui devrait être doté de 56 milliards d'euros sur la durée de l'actuel quinquennat. Ce mode de financement, différent, nous procure des ressources dont nous n'aurions jamais pu rêver auparavant! Par exemple, avant la loi NOTRe, notre budget d'action collective pour le développement économique dans les Pays de la Loire variait de 2 à 5 millions d'euros par an. Avec le PIA, et sur la seule action en faveur de l'innovation, nous sommes passés, depuis le quinquennat précédent, à 150 millions d'euros, ce qui est sans commune mesure avec ce que nous avons connu.

Les modalités de ce nouveau fonctionnement sont basées sur des appels à projets portant sur des thématiques fixées nationalement par les ministères. Le rôle des services déconcentrés de l'État n'est alors plus de concevoir des actions locales, mais de décliner localement un enjeu national en accompagnant les porteurs de projets. Nous pouvons juste regretter que quelques fonds modestes (quelques dizaines de milliers d'euros) n'aient pas été réservés pour mener à bien des actions locales, en particulier d'animation de réseaux, non visibles depuis Paris bien que s'inscrivant dans ces priorités nationales. Le balancier semble néanmoins sur le point de revenir vers cela, avec notamment la déconcentration d'une partie du PIA. Quant à solliciter l'argent privé pour financer des actions locales d'intérêt général, c'est bien sûr possible, mais pour des montants limités et pour des actions très ciblées.

**Int. :** *En tant que petits entrepreneurs, nous vivons juste le contraire de ce que vous décrivez : nous sommes en permanence soumis à des contrôles, nous devons faire des bilans sur tout et n'importe quoi, répondre à des rappels, et tout cela nous demande un travail de folie. Mes rapports d'entrepreneur avec l'État ne se vivent que sous le signe de la contrainte. Personne ne semble se rendre compte de ce décalage fantastique entre Administration et terrain. En conséquence, je pourrais embaucher, mais je ne le fais surtout pas! Vous allez, me semble-t-il, dans la bonne direction, mais va-t-on changer à temps ?*

**J.-B. A. :** Pour éviter ce que vous décrivez, il est primordial que le politique s'interroge régulièrement sur ce qu'il est effectivement important de contrôler et sur le dimensionnement de ce contrôle. Que fait un fonctionnaire si vous lui confiez un pouvoir de contrôle sur les bases d'un texte éminemment compliqué et que vous ne lui donnez pas d'instructions claires? Il devient tatillon et va chercher le détail qui lui permettra de mettre

en défaut l'entreprise, et donc, de justifier son travail! C'est l'évolution logique d'un système lorsqu'il dérive faute de pilotage. On ne s'interroge pas suffisamment sur la valeur ajoutée que peut apporter un tel contrôle. Il faudrait sortir de ce système d'autojustification. Nous devons réexpliquer sans cesse le sens de l'action de l'État, mais c'est un travail de longue haleine.

**Int. :** *Il ne suffit pas que l'État envoie ses talents sur le terrain, encore faut-il qu'ils y retournent régulièrement!*

**J.-B. A. :** Plus ils feront d'allers-retours entre Paris et le terrain, mieux ce sera. Mais il ne s'agit surtout pas d'envoyer de grands esprits parisiens en mission en province pour y prêcher la bonne parole! Les initiatives de terrain sont portées par des gens qui y ont monté leur entreprise et sont au moins aussi dynamiques et pourvus de qualités que des énarques ou des majors d'HEC! Il s'agit plutôt d'une fertilisation croisée de deux populations sociologiquement très différentes.

## Une formidable inertie

**Int. :** *Les changements brutaux des politiques de l'État ont un effet très décourageant sur les acteurs locaux, en particulier ceux de l'économie sociale et solidaire. Le ressentez-vous?*

**J.-B. A. :** Certains pensent, au contraire, que l'on souffre d'une absence de changements politiques, y compris au gré des alternances démocratiques! Au niveau de la motivation des équipes, la question n'est pas tant celle du changement de politique que celle du portage politique de ce que l'on nous demande de faire. Dès lors que le président ou un ministre s'engage clairement sur ce qu'il convient de faire, les services de l'État, de par leur culture du service public, se mobilisent sans difficulté. Mais les bonnes volontés locales n'ont pas toujours la légitimité suffisante pour compenser l'absence d'une parole centrale forte.

**Int. :** *Votre propos souligne le caractère extrêmement français de cette situation et sa formidable inertie. Les concepts d'État ou de service public, tel que nous les concevons, n'ont pas d'équivalent ailleurs et, là où un mot nous suffit pour les définir, il en faut de multiples dans la plupart des autres langues. Notre façon de faire est tissée, depuis des lustres, dans des traditions, des émotions et des vocables dont il est difficile de nous défaire. Jadis, le pouvoir était entouré de secret. À l'ère des réseaux sociaux, quand chacun est connecté à la Terre entière, cela ne tient plus et nos repères séculaires volent en éclats.*

**J.-B. A. :** L'impact d'internet et des réseaux sociaux sur notre façon de travailler est indéniable. Nous commençons à en mesurer des effets intéressants. Sous le quinquennat précédent, pour la première fois, un projet de loi, le bien nommé *République numérique*, a été coconstruit sur une plateforme internet. Le jeu était, certes, contrôlé et les propositions des internautes reprises ou non, mais entre sa version initiale, publiée sur le site, et sa version finale, il avait profondément évolué. Ce texte a ensuite été la seule loi adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale durant ce quinquennat, car tout le travail avait été fait en amont. En cela, il ubérisait le Parlement, le débat ayant été préalablement mené par des intéressés parfaitement rodés à l'usage du numérique. On ne peut maintenant qu'espérer que cette innovation ne reste pas la seule de son genre et que, dès leur phase d'élaboration, les lois à venir puissent en bénéficier.

**Int. :** *Nantes et sa région ne sont-elles pas particulièrement propices à ces innovations dans leur relation avec l'État?*

**J.-B. A. :** Le territoire nantais est remarquable par sa capacité à travailler en réseau. Lorsque l'on réunit les gens autour d'une table pour discuter d'un projet, on se met immédiatement au travail sans perdre de temps à de vaines manifestations de préséance.

Par ailleurs, avant les élections régionales de 2015, un élu du conseil régional nous expliquait que, pour lui, la vraie fracture politique n'était pas entre droite et gauche, mais entre girondins et jacobins, et que lui, étant résolument girondin, ne voyait pas ce que l'État avait à faire dans des sujets que des acteurs locaux pouvaient parfaitement traiter seuls. Notre réponse a été : « *Si les régions souhaitent porter seules l'action économique, faut-il aussi supprimer le ministère de l'Économie?* » Face à la vive réponse négative que suscite cette question,

il semble bien que, tant que la France disposera d'un ministre en charge de l'économie, il aura besoin de services déconcentrés sur les territoires pour mettre en œuvre sa politique et lui rendre compte de la réalité des territoires.

**Int. :** *Comment voyez-vous l'évolution de l'Administration ?*

**J.-B. A. :** Nous avons connu l'épisode de la révision générale des politiques publiques (RGPP), durant laquelle les consultants de grands cabinets de *consulting* sont intervenus pour expliquer comment réorganiser l'Administration, de sorte qu'elle soit plus efficace, en appliquant de grands principes de gouvernance promus à l'échelle internationale. Des décisions ont ensuite été plaquées sur les territoires, de manière parfois extrêmement brutale, souvent sans concertation et sans aucun retour du terrain vers Paris. Le quinquennat suivant a marqué une forme de pause et nous repartons maintenant dans un cycle de réformes des services publics, baptisé Action Publique 2022. Il semble bien que l'on commence à prendre en compte le fait que l'innovation vienne souvent des agents eux-mêmes. Je ne souhaite qu'une chose : que le canal *bottom-up* puisse désormais être davantage sollicité.

■ Présentation de l'orateur ■

**Jean-Baptiste Avrillier** : Ingénieur des mines, polytechnicien, actuellement commissaire au redressement productif et directeur adjoint de la Direccte des Pays de la Loire; son expérience professionnelle l'a conduit à exercer dans des domaines très divers : contrôles régaliens, aide publique au développement, modernisation de l'État, concurrence et consommation, développement économique et emploi... ; le fil conducteur de ce parcours professionnel est sa passion pour le management et la mise en œuvre des politiques publiques.



---

Diffusion décembre 2017

---