

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège. Retour sur France Logistique 2025

Christelle Camman

Maître de conférences en sciences de gestion,
co-responsable de la chaire *Supply chain management* & prestation de services logistiques,
Centre de recherche sur le transport et la logistique (CRET-LOG), Aix-Marseille Université,
christelle.ledi@univ-amu.fr

Laurent Livolsi

Professeur des universités en sciences de gestion,
co-responsable de la chaire *Supply chain management* & prestation de services logistiques,
Centre de recherche sur le transport et la logistique (CRET-LOG), Aix-Marseille Université,
laurent.livolsi@univ-amu.fr

Cet article a été présenté à la suite du colloque de la commission de géographie des transports du Comité national français de géographie (CNFG), organisé par le laboratoire Mobilités, Réseaux, Territoires, Environnement (MRTE) de l'université de Cergy du 11 au 13 septembre 2018.

Le positionnement des États au sein des *global value chains* est devenu un enjeu majeur de compétitivité. La logistique et le transport constituent, dans ce cadre, de véritables leviers d'action stratégique des États. Au regard de ces enjeux, l'article propose de dresser un bilan de la stratégie logistique nationale, France Logistique 2025, dont la feuille de route a été présentée en mars 2016. Au-delà d'en déconstruire le contenu et le processus, l'objectif est ici d'enrichir aussi la réflexion sur le rôle et les missions de l'État-stratège dans la définition et le déploiement d'une politique par nature transversale aux secteurs d'activité et aux territoires.

Mots-clés : stratégie nationale, État-stratège, logistique

When global logistics networks led us to reconsider the role of strategist state. Another look at "France Logistique 2025"

The positioning of States in global value chains has become a highly important competitive factor. Logistics and transportation constitute therefore an important lever for strategical action by states. In light of these issues, this article intends to report on the national logistics strategy, "France Logistique 2025", whose roadmap was presented in March 2016. Beyond the deconstruction of its content and process, the objective here is to enrich the reflection about the strategist-state role and the missions in the definition and implementation of a policy, which cuts naturally across activity sectors and territories.

Keywords: national strategy, strategist-state, logistics

Classification JEL : D70, D78, H11, O14, L98

En mars 2017, le secrétaire d'État aux Transports présentait la stratégie nationale France Logistique 2025 (FL 2025), résultat d'un processus engagé en juillet 2015 visant une amélioration de l'attractivité du territoire pour les investisseurs étrangers, et de la compétitivité et de la capacité à exporter des entreprises françaises. La feuille de route ambitionnait de « faire de la plate-forme logistique France une référence mondiale en encourageant la dynamique logistique sur tout le territoire » et une « transformation des politiques industrielle et énergétique » en s'appuyant sur « une gouvernance intégrée »¹. Trois ans plus tard, certes après un changement de majorité, le déploiement de FL 2025 ne s'est pas concrétisé.

Au regard des objectifs initiaux, de la genèse et de la gouvernance de FL 2025, cet article questionne le rôle de l'État-stratège dans l'élaboration et le déploiement de stratégies nationales. Dans le cadre d'une étude de cas longitudinale qui s'appuie sur une grille d'analyse des politiques publiques mettant l'accent, dans une perspective organisationnelle, sur les dynamiques qui se jouent au sein de « scènes politiques spécifiques et à géométrie variable » (Thoenig, 2005) et sur les ressources matérielles, cognitives ou symboliques mobilisées par les acteurs, cet article se propose de déconstruire le processus d'élaboration stratégique de FL 2025. Cette déconstruction permet d'interroger les missions et les compétences de l'État-stratège en privilégiant ici une conception économique de celui-ci, dont la finalité est de participer « à la construction de secteurs économiques de telle manière que ceux-ci remplissent des objectifs spécifiques liés à leurs activités » (Billows et Viallet-Thévenin, 2016).

S'agissant des secteurs de la logistique et des transports, leur performance intrinsèque est un levier majeur de création de valeur dans les autres industries, qu'il s'agisse de compétitivité-prix (baisse des coûts, réduction des capitaux investis grâce au pilotage des flux) ou hors prix (amélioration de la qualité de service). Dans un monde globalisé où les chaînes de valeur des entreprises transcendent leurs frontières et celles des États, la capacité à se relier au reste du monde, dans des conditions de coûts et de délai optimales, constitue dès lors un avantage comparatif dont la création et le maintien reposent non seulement sur les entreprises de ces secteurs, mais aussi sur la structuration de réseaux à l'instar de celui déployé actuellement par la Chine. Or, au regard des objectifs initiaux de FL 2025, la question de l'insertion des entreprises françaises dans ces chaînes de valeur globales mondiales, *global value chains*, est effectivement restée en suspens.

¹ France Logistique 2025. Une stratégie nationale pour la logistique, dossier de presse, mars 2016, en ligne : https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/DPFranceLogistique2025_240316.pdf [consulté le 20 septembre 2023].

Cette structuration, qui couple à la fois une réflexion sur l'aménagement du territoire et le développement d'offres de services en réseau adaptées aux besoins des entreprises « utilisatrices », suppose une gouvernance appropriée. Dans un contexte de volonté décentralisatrice des politiques publiques, il s'agit alors d'intégrer différentes échelles avec, en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, un rôle important conféré aux collectivités territoriales (régions, départements et parfois agglomérations ou municipalités), aux côtés desquelles agissent aussi les clusters locaux. À cette transversalité « verticale » s'ajoute une nécessaire coordination horizontale entre les institutions locales. Toutes deux sont ici questionnées au regard des difficultés rencontrées dans le cadre du déploiement de FL 2025.

En déconstruisant le processus d'élaboration et de mise en acte de France Logistique 2025, la première partie de cet article tente donc d'expliquer les raisons qui ont, aux différentes étapes, conduit à éluder la dimension internationale de la logistique et, plus largement, la question de l'insertion de la France dans les *global value chains*, enjeu originel de cette stratégie nationale. Dans une seconde partie, ces raisons, qui sont autant d'enseignements à tirer, alimentent alors la réflexion sur les difficultés à déployer cette vision globale dans le cadre de gouvernance actuel des politiques publiques en interrogeant le rôle, les missions et les compétences de l'État-stratège.

Compétitivité internationale et stratégies logistiques

Le positionnement des États au sein des *global value chains* est devenu un enjeu majeur de compétitivité. Dans ce cadre, au-delà des politiques traditionnelles visant à faciliter les échanges ou à accroître l'attractivité, les stratégies actuellement conduites à l'échelle mondiale illustrent que la logistique et le transport constituent aussi de véritables leviers d'action stratégique des États, dont la mesure n'a été pleinement prise en compte ni à l'occasion de la formulation ni lors du déploiement de FL 2025.

Des projets d'envergure mondiale qui doivent interpeller les pouvoirs publics

La logistique, un vecteur majeur de la compétitivité nationale

La place de la logistique et des transports dans le développement du commerce international et la croissance économique mondiale n'est plus à débattre (Livolsi et Camman, 2017). En 2012, dans le programme *Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities*, le Forum économique mondial, la Banque mondiale et Bain&Co montraient que, dans un scénario à mi-chemin des meilleures pratiques mondiales, la réduction des obstacles aux chaînes logistiques (en l'occurrence, ceux liés à

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

l'administration des frontières et à l'infrastructure du commerce et des communications) pourrait engendrer une hausse du PIB mondial d'environ 5 %. Pour se convaincre des enjeux stratégiques de la maîtrise des routes mondiales du commerce, il suffit de regarder les investissements réalisés dans les ports et les infrastructures terrestres à l'échelle mondiale, ou encore ceux mobilisés pour accroître la capacité de certains passages stratégiques (Suez ou Panama) ou trouver des solutions alternatives, à l'instar du détroit de Malacca.

À cet égard, le projet de la Chine One Belt One Road (OBOR) est d'une ampleur inégalée dans l'histoire avec un budget de plus de 1 400 milliards de dollars. Lancé en septembre 2013 par le président Xi Jinping, le projet vise une connectivité globale avec des routes maritimes et des routes terrestres facilitant l'intermodalité. Arnaud et Livolsi (2018) montrent que ce projet, dans une perspective braudélienne, correspond à une volonté hégémonique qui articule tout à la fois la construction et le financement d'infrastructures et leur exploitation et utilisation non exclusive par des acteurs nationaux. La Chine apparaît alors comme le financeur principal (ou important) dans la construction d'infrastructures (ports, voies ferrées...) en Asie, Afrique, mais aussi en Europe, de l'Est particulièrement. L'essor de compagnies maritimes comme Cosco, qui rachète le port du Pirée, ou l'acquisition fin 2017 par le fonds souverain China Investment Corporation, pour un montant de 12,25 milliards d'euros, de Logisor, spécialiste de l'immobilier logistique avec 147 millions de mètres carrés de surface logistique dans 17 pays, dont 2,5 millions en France (105 sites dont la majorité se trouve en Île-de-France), ne sont que deux illustrations des capacités futures des entreprises chinoises à exploiter ce réseau OBOR. Forces de projection de l'État chinois sur d'autres territoires, ces prestataires de services logistiques et de transport génèrent aussi des revenus intrinsèques de l'exploitation future du réseau (non exclusive, rappelons-le), tout en servant de « têtes de pont » pour faciliter l'internationalisation ou la mondialisation des réseaux productifs d'autres filières industrielles et commerciales. Même si le discours de Xi Jinping se veut fédérateur en mettant en avant une vision pacifiste, positive du commerce mondial, le « foreland » chinois, qui se structure à grande vitesse, ne laisse pas indifférent les autres États, soit parce qu'ils souhaitent s'y raccorder, conscients des enjeux en termes de développement économique, soit parce qu'ils y perçoivent véritablement une stratégie hégémonique qui met à mal les équilibres établis.

La structuration de réseaux logistiques et de transport vise ainsi à supporter les stratégies *supply chain* des entreprises nationales en les reliant avec efficacité et efficience à leurs partenaires étrangers, à l'image de la stratégie logistique initiée par l'Allemagne avec son Masterplan facilitant le transfert d'activités dans des pays où les coûts de production sont inférieurs et la fiscalité parfois plus avantageuse. La création de valeur globale des *supply chains* peut ainsi croître aussi vite que les excédents commerciaux. Ces stratégies « E2I2E » – autrement dit d'export-import-export (Baldwin et

Lopez-Gonzales, 2014) –, conjointement déployées par les entreprises et les États, ont été clairement mises en évidence par Santoni et Taglioni (2015), grâce à leur analyse des réseaux commerciaux mondiaux qui fait apparaître la structure de ces *global value chains*. Celle-ci montre que l'Allemagne, la Chine et les États-Unis constituent désormais les trois principaux hubs productifs mondiaux (World Bank Group, 2017).

Ces logiques de captation de valeur, tant au niveau des entreprises que des États, sont une réalité et, comme l'illustrent les tensions actuelles entre la Chine et les États-Unis, fondent désormais ce qui est de plus en plus souvent qualifié de guerre commerciale ou économique.

Les flux, une grille de lecture pertinente de la dynamique économique mondiale

Le concept de guerre économique, redéveloppé dans le courant des années 1990, invite à « penser une nouvelle économie politique fondée sur une articulation pertinente entre la construction de la puissance d'un État, la maîtrise de la conquête des marchés et le développement des territoires » (Harbulot, 2013, p. 34). Même si, idéologiquement, particulièrement en Europe où l'on considère cette situation comme l'avatar d'un ancien monde, cette grille de lecture moins pacifiste est, sinon rejetée, du moins souvent ignorée, les conséquences potentielles de ces stratégies de puissance de certains États commencent à interpeller. En France, il est finalement symptomatique que le rapport sur les routes de la soie chinoises des sénateurs Allizard *et al.* (2018) ait été produit dans le cadre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et qu'il interroge la défense des intérêts communs aux pays membres de l'Union européenne (UE). Par exemple, la position de la Pologne fait aujourd'hui débat sur ces intérêts communs. Membre à part entière du Forum 16+1 initié en 2013 par la Chine dans le cadre de la stratégie OBOR, regroupant onze pays de l'UE et cinq pays des Balkans, elle bénéficie d'une aide quasiment équivalente à celle reçue du fonds de cohésion européen, sans compter les investissements directs chinois (implantation d'usines et développement de plateformes logistiques). Il est d'ailleurs symbolique que le siège de cette organisation ait été positionné à Varsovie.

Mais si la position de la Pologne interpelle, elle n'est pas la seule à conduire des actions dont la clairvoyance vis-à-vis de la stratégie chinoise doit interroger les membres de l'Union. Au nom d'un nécessaire désendettement, la vente par la Grèce du port du Pirée à la compagnie chinoise Cosco n'a ainsi pas vraiment interpellé les décideurs politiques, alors que ce positionnement permet désormais à la Chine, par l'intermédiaire de certains corridors du Réseau transeuropéen des transports (RTE-T), d'accéder directement aux pays du nord de l'Europe. En revanche, l'accord conclu par le gouvernement italien avec la Chine a eu plus d'impact, car il était le premier signé par un pays du G7, et ce alors que

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

les autres pays européens appelaient dans le même temps à la solidarité entre États membres. La privatisation de l'aéroport de Toulouse, dont 49,9 % des parts avaient été cédées à une entreprise française, Casil Europe, fondée cependant par le groupe d'État chinois Shandong High Speed Group et un fonds d'investissement hongkongais, s'inscrit dans cette même perspective. Au regard du comportement de cet actionnaire (versement de la totalité des bénéfices de 2015 et 2016 et ponction dans les réserves de l'aéroport pour des dividendes exceptionnels), elle a toutefois le mérite d'avoir peut-être fait prendre conscience au gouvernement français que ses portes d'entrée étaient stratégiques, *a fortiori* lorsqu'elles se situent au cœur d'un site industriel, fleuron de l'industrie nationale, et qu'elles constituent un élément clé de son réseau logistique. Le montage actuel pour la privatisation du Groupe ADP (anciennement Aéroports de Paris) peut aussi être vu comme un moyen pour l'État de se laisser une marge de manœuvre en séparant les actifs et l'exploitation, quand bien même, à l'instar des autoroutes, il peut tirer des revenus à la fois de la concession et de l'imposition sur les bénéfices du concessionnaire, au risque cependant d'une dégradation de la compétitivité-prix de l'infrastructure (Crozet, 2017).

La prise en compte de ces dynamiques et des moyens mis en œuvre par les États pour accroître leur puissance, à l'image de la Chine aujourd'hui ou de l'Allemagne, implique de nouvelles grilles de lecture. Les flux comme les stratégies logistiques et *supply chains* conduites à l'échelle mondiale constituent une grille de lecture, selon nous des plus pertinentes, pour appréhender géographiquement déjà la conquête de nouveaux marchés, la construction de nouveaux territoires économiques, mais aussi la production d'un équilibre mondial qu'ils contribuent à modifier. La réflexion conduite dans le cadre de l'élaboration de la première stratégie logistique nationale FL 2025 interpelle donc, au regard de la vision de la logistique promue et du périmètre finalement retenu, sur l'intégration au niveau national de ces enjeux mondiaux pourtant au cœur des missions d'un État-stratège.

L'étude de cas France Logistique 2025

France Logistique 2025 constitue ici une étude de cas longitudinale. Son processus, au sens de Pettigrew (2001), a été suivi depuis son démarrage, que nous situons juste avant l'amendement du député Gilles Savary fin 2013. En substance, celui-ci proposait une réflexion à l'échelle nationale pour élaborer une stratégie logistique incluant notamment l'élaboration d'un schéma national visant à améliorer la compétitivité des entreprises françaises, en particulier à l'international. Cette orientation initiale plaçait donc la compétitivité-coût des entreprises françaises au cœur des discussions, et plus largement leur positionnement, comme celui de la France, dans les *global value chains*.

L'objectif de cette étude de cas consiste alors à identifier et à expliquer le glissement progressif des enjeux initiaux d'organisation logistique du territoire national mettant l'accent sur la dimension

économique de la compétitivité vers des enjeux de mobilité du quotidien plaçant au premier plan les objectifs environnementaux (réduction des nuisances associées aux opérations logistiques et de transport) et sociaux (cohésion des territoires, équité entre les citoyens). Cette étude de cas analyse donc le travail sous-jacent à l'élaboration et au déploiement d'une politique publique. Dans la lignée des travaux de Thoenig (2005), cette analyse s'entend comme « un ensemble de concepts et de modes de raisonnement permettant de déconstruire l'administration publique et les choix publics à l'épreuve du contenu des problèmes collectifs et de leur processus de traitement » (p. 14). En mettant l'accent sur les dynamiques qui se jouent au sein de « scènes politiques spécifiques et à géométrie variable » (*ibid.*), et au regard des ressources mobilisées par les acteurs (qu'elles soient concrètes ou symboliques), la compréhension de ce travail gouvernemental n'est pas sans affinités, comme le rappelle l'auteur (*ibid.*, p. 15), avec les théories des organisations, en particulier la sociologie des organisations. Ainsi, et sans trahir la vision de l'auteur, les politiques publiques, les stratégies nationales – à l'instar de FL 2025 – peuvent être appréhendées, dans la lignée des travaux en stratégie de Rouleau (2005), comme des « productions sociales fondées sur des séquences d'interactions plus ou moins structurées à partir desquelles les acteurs (à tous les niveaux de décision), au moyen du langage, manifestent leur identité politique en même temps que leur position organisationnelle. Les interactions, par le biais du langage, médiatisent les contraintes structurelles et les possibilités virtuellement inscrites dans des règles organisationnelles et dans des cadres institutionnels ». Dans le cas de politiques constitutives, ce qui est le cas de FL 2025, sont alors définis au niveau de l'État ce que Rouleau (2005) qualifie de systèmes stratégiques qui contraignent et habilitent dans le même temps ces interactions. Les politiques constitutives « édicte[nt] des règles sur des règles ou des procédures organisationnelles » (Duran et Thoenig, 1996, p. 601). Celles-ci « ne dise[nt] pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle[s] se contente[nt] de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présumé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. Des scènes d'action et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité et cognition » (*ibid.*, p. 601-602).

En phase avec cette conception des politiques publiques et l'orientation constitutive de FL 2025, si les sources de données ont été de nature variée pour permettre notamment leur triangulation (Yin, 1994), l'analyse des textes produits tout au long de ce processus, par ses diverses parties prenantes, occupe une place privilégiée pour mettre à jour les valeurs et les arguments avancés pour sa légitimation. Ainsi, les comptes rendus des réunions préalables à la Conférence nationale sur la logistique qui s'est tenue en juillet 2015, les productions des différents ateliers, les rapports produits tant au niveau national que régional (état des lieux de la logistique en France, rapports parlementaires sur la stratégie portuaire,

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

conférences ferroviaires, livres blancs des organisations professionnelles ou autres *think tanks*, stratégie logistique nationale, document-cadre France Logistique 2025, projet de loi d'orientation des mobilités...) ou encore les interviews et réactions publiées par la presse professionnelle notamment ont été analysées et mises en perspective par rapport à la vocation initiale de FL 2025.

À ce matériau se sont ajoutées de nombreuses rencontres avec les diverses parties prenantes de ce processus à ces différentes étapes. Les parties prenantes concernées sont l'État et les ministères, les organisations publiques nationales en charge du dossier (commissions diverses, directions générales, CGET...), les services déconcentrés de l'État (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ou DREAL, notamment), les collectivités locales (régions essentiellement), les clusters et autres associations professionnelles du domaine, les entreprises du secteur par l'intermédiaire de leur représentation et les chargeurs industriels et distributeurs. Ces rencontres, qui relèvent plus de l'implication des chercheurs dans ce processus d'élaboration stratégique, tant au niveau national que régional, ont été l'occasion non seulement de recueillir l'avis des protagonistes sur les enjeux pris en compte dans la stratégie FL 2025, mais aussi de confronter leurs représentations des dynamiques sous-jacentes à sa conception et à son déploiement. Ces dynamiques renvoient au positionnement des acteurs et aux jeux de pouvoir qui ont, tout au long de ce processus, participé de la formation de cette stratégie, les arguments respectivement avancés témoignant des stratégies individuelles ou collectives à l'œuvre.

Sur l'élaboration et le contenu de France Logistique 2025

L'étude de cas longitudinale de FL 2025, politique par nature transversale aux secteurs d'activité – industries, commerce, logistique & transport – et aux territoires tels que promus aujourd'hui, témoigne de ces dynamiques qui orientent la définition et le traitement d'un problème collectif dans un contexte d'action spécifiquement créé dans le cadre d'une politique dite constitutive. La déconstruction des choix qui ont été faits lors de la formulation de FL 2025 et des modalités de sa mise en acte met en exergue les difficultés, dans un contexte de gouvernance multiniveaux, à définir et maintenir un cap.

Les origines de FL 2025

Comme le rappelle Masson (2017), la logistique est restée, jusqu'à récemment, un impensé des politiques publiques. Charge aux entreprises de concevoir les solutions d'optimisation de leurs coûts logistiques, qui s'accroissent à partir de 2008, et ce, après une période de diminution constante notamment liée, à partir des années 1980, à la structuration des fonctions logistiques puis *supply chain* (SC). Les stratégies alors conduites impliquent une tension accrue des flux, visant aussi à optimiser les paramètres financiers (besoin en fonds de roulement, taux d'endettement, rentabilité des capitaux...),

qui conduit à un fractionnement de plus en plus important des lots, amplifié aussi par le développement du e-commerce. Si des solutions locales sont alors trouvées (gestion mutualisée des approvisionnements, *multipick*² ou *multidrop*³, *pooling* transport), leur diffusion reste limitée, même si elles recèlent d'importants gains économiques, environnementaux et même sociaux. Ces gains potentiels fondent les arguments des diverses parties prenantes (industriels, distributeurs, prestataires logistiques, consultants, État), influençant, directement ou indirectement, la signification de ces démarches collaboratives dans un contexte où les jeux de pouvoir existants, en particulier entre leurs protagonistes, industriels et distributeurs, contraignent aussi les solutions envisageables (Camman *et al.*, 2013). Cette situation va alors amener les entreprises à interpeller l'État et les collectivités territoriales, compte tenu de l'impossibilité d'initier à leur niveau une autre dynamique, propice au développement de ces projets collaboratifs, et des difficultés à concilier, seules, compétitivité-coût et gains environnementaux. L'effervescence alors existante autour de la mutualisation est l'occasion de promouvoir une prise en compte, à l'échelle nationale, des enjeux de compétitivité durable de la logistique et du transport et d'appeler, à l'instar de ce qu'ont fait et font déjà d'autres pays, à une véritable réflexion sur leur structuration en France (Camman *et al.*, 2013).

Cet appel entendu, c'est avec un amendement porté par Gilles Savary dans la loi du 28 mai 2013 prévoyant l'organisation, avant le 31 décembre 2014, d'une « conférence nationale sur la logistique [...] afin d'effectuer un diagnostic de l'offre logistique française, de déterminer les besoins pour les années à venir et d'évaluer l'opportunité de mettre en œuvre un schéma directeur national de la logistique [...] et ainsi d'identifier les priorités d'investissement et de service dans un plan d'action national pour la compétitivité logistique de la France », que démarre l'élaboration de la première stratégie logistique nationale française.

Le processus de formulation stratégique

Son contenu, présenté en mars 2016, est le résultat d'un long processus de concertation structuré initialement par l'État (étapes, acteurs concernés...) qui connaîtra cependant, dès son démarrage, quelques réajustements. L'amendement prévoit ainsi que « les régions et les métropoles seraient invitées à définir et à mettre en œuvre sur leur territoire des plans d'action logistiques intégrés au plan

² *Multipick* : organisation de la livraison d'un centre de distribution consistant en une tournée de ramasse pilotée soit par plusieurs fournisseurs (on peut parler aussi dans ce cas de « *pooling* »), soit par le distributeur lui-même afin d'optimiser le taux de remplissage des véhicules et de réduire ainsi le coût de transport.

³ *Multidrop* : organisation de la livraison de plusieurs centres de distribution ou de plusieurs magasins consistant en une tournée de livraison pilotée soit par un producteur (*multidrop* mono-producteur), soit par un distributeur (*multidrop* mono-distributeur), qui a pour objectif l'amélioration du taux de remplissage des véhicules pour réduire le coût de transport.

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

d'action national ». Craignant de se voir par trop contraintes, les régions argumentent, en s'appuyant notamment sur les logiques sous-jacentes à la territorialisation des politiques publiques, en faveur de leur implication dans le diagnostic initial et la définition du plan d'action. Parallèlement à la réflexion qui se tient au niveau national dans le cadre de réunions auxquelles participent plutôt des interlocuteurs dits collectifs (représentants des ministères concernés, des collectivités territoriales, des professions impliquées et des chargeurs), les régions initient alors, à leur niveau, des Assises régionales de la logistique pour faire valoir leurs besoins en lien avec leur politique de développement économique et d'aménagement du territoire.

La réflexion conduite à l'échelle nationale débute en 2014 par le diagnostic de l'offre logistique réalisé dans le cadre d'un travail préliminaire (réunions, auditions de nombreuses parties prenantes, témoignages d'autres pays...) à la conférence nationale. Rédigé par un comité scientifique nommé préalablement, le rapport final est remis à Alain Vidalies en 2015. Outre l'état des lieux, ce rapport (Savy *et al.*, 2015) comporte un certain nombre de propositions. La conférence nationale marque la fin de ce processus de recueil d'informations sur l'état de la logistique en France, les pistes de développement et les besoins des régions. Elle s'appuie aussi sur une consultation nationale auprès de toutes les parties prenantes intéressées, qui ne recueille que 500 réponses environ. À la suite de la conférence, différents groupes de travail sont alors constitués. Ils correspondent aux objectifs prioritaires définis à l'issue de ce long processus de consultation et ont vocation à affiner le plan d'action.

La stratégie FL 2025 est concrétisée en janvier 2017 par la diffusion d'un document-cadre visant, comme nous l'avons indiqué en introduction, à « faire de la France un pays leader dans ce domaine, au service de la compétitivité de son économie et de ses territoires, et contribuant au développement de l'emploi logistique, à la transition énergétique pour la croissance verte et prenant le virage de la révolution numérique ». Il est présenté comme « une base à partir de laquelle une dynamique collective est proposée aux acteurs concernés par les enjeux de la logistique ».

On retrouve dans ce document les leviers d'action classiques de valorisation : la mise en avant du savoir-faire français dans ces domaines, la volonté d'accroître la compétitivité des entreprises (notamment des PME) par une sensibilisation sur les enjeux stratégiques de la logistique, et le développement des compétences humaines pour favoriser et faciliter l'innovation (notamment technologique). La mobilisation de chercheurs issus de disciplines différentes et l'articulation avec les autres politiques (industrie et développement durable) sont au cœur des pistes d'action, avec un accent mis sur la durabilité tant environnementale (transport de demain, logistique urbaine durable, logistique inversée...) que sociale (référentiel RSE). Au-delà de définir des procédures organisationnelles, l'État entend ainsi investir de valeurs et de cognition les réflexions aux échelons infranationaux, qui se

traduiront dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), intégrant désormais un volet logistique.

S'agissant des infrastructures et du schéma directeur national de la logistique évoqué initialement, les régions sont effectivement invitées à renforcer, dans le cadre de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), la prise en compte de la logistique dans les schémas d'aménagement régionaux, et une simplification des démarches administratives dans ce domaine est préconisée.

Enfin, une gouvernance de la logistique est envisagée pour identifier, définir et mettre en œuvre, avec tous les acteurs concernés, la « logistique de demain, plus compétitive pour nos entreprises et nos territoires ». Une plus grande structuration de la filière autour d'un contrat stratégique est ici visée.

Le déploiement de FL 2025

La gouvernance de la stratégie FL 2025 est développée dans la troisième partie du document-cadre de janvier 2017, intitulée « Un chemin : une force regroupée » pour souligner la nécessaire « collaboration en maintenant un dialogue régulier, dans la durée, avec tous les acteurs ».

Au niveau national, si un comité d'orientation et de suivi de FL 2025 a été mis en place en mars 2017, aucune autre réunion n'a ensuite été organisée. Les autres instances prévues (comité de filière, haut conseil et observatoire de la logistique) n'ont pas vu le jour et le document-cadre reste silencieux sur les modalités et la date de leur création. Seule la section thématique Logistique et *supply chain*, créée au sein de la Commission nationale des services en 2013, a ensuite travaillé avec la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer à l'élaboration d'un référentiel RSE prévu dans la stratégie nationale et présenté en septembre 2018. Le Conseil sectoriel national du transport et de la logistique, mis en place dès 2015, a travaillé quant à lui jusqu'à sa dissolution en 2018 pour recenser les formations et diplômes du domaine, ainsi que les évolutions des métiers et compétences associées en lien avec les questions de recherche et d'innovation. S'agissant des actions de sensibilisation des PME à la logistique, elles ont été conduites en collaboration avec Business France.

Dans le volet « Transport et mobilités » de l'acte II de la plate-forme État-région, il est par ailleurs prévu que « les régions s'engagent à définir et mettre en œuvre sur leur territoire des plans d'action logistiques cohérents avec le plan d'action national. [...] Les régions s'engagent à adopter une approche interconnectée des territoires pour une réflexion stratégique globale articulant politiques régionale et nationale pour une compétitivité renforcée de l'économie ». À l'instar de la région Sud-PACA, au sein de laquelle nous avons suivi de façon plus régulière les avancées, toutes les régions ont mis en place des ateliers thématiques visant à « proposer des solutions concrètes, à court terme, mettre en œuvre

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

des actions innovantes et des expérimentations, alimenter les documents de planification (SRADDET/PLU/PDU) et contribuer à l'élaboration d'un schéma directeur régional de la logistique ; et à plus long terme, renforcer la performance économique et environnementale de la filière logistique ». Copilotés par les services déconcentrés de l'État (DREAL en particulier), les collectivités et des organisations publiques ou privées, ces ateliers se sont focalisés sur la dynamique régionale et ont témoigné d'une réflexion limitée sur la coordination avec les autres régions. Compte tenu des enjeux liés aux grands ports maritimes (GPM) du Havre et de Marseille, deux missions interministérielles (une troisième sera créée plus tard), rattachées directement au Premier ministre, ont justement eu pour vocation de développer l'axe Seine pour la première et l'axe Méditerranée-Rhône-Saône pour la seconde, en favorisant cette coordination interrégionale. Si ces missions sont d'importance, elles se heurtent cependant aux réalisations et aux intérêts immédiats d'autres structures, qu'ils s'agissent des régions parfois ou des acteurs impliqués comme les ports, les clusters ou les pôles de compétitivité, qui ont besoin de renforcer leur légitimité dans un contexte où ils sont menacés. La volonté de faire émerger une coordination nationale par l'intermédiaire d'un *interclustering*, même si elle faisait partie des souhaits du document cadre FL 2025 visant à mieux informer l'État des problématiques locales, est symptomatique des difficultés de coordination horizontale (territoires) et verticale (objectifs stratégiques nationaux). La disparition des clusters ne fait d'ailleurs que le confirmer.

Comme le soulignent Livolsi et Fabbe-Costes (2016), dans leur réflexion sur la contribution des chercheurs à l'élaboration de cette politique publique, si les travaux préalables à la conférence ont été d'une grande richesse, le résultat peut effectivement décevoir au regard des enjeux précédemment évoqués et de l'émulation qu'elle a initialement provoquée (voir 1.1). La partie suivante s'intéresse alors plus précisément aux évolutions et difficultés qui ont « façonné » FL 2025 et aux enseignements qu'il est possible d'en tirer sur la gouvernance d'une politique publique dans ce domaine.

France Logistique 2025 : quels enseignements ?

Au regard des projets mis en œuvre dans d'autres pays, l'interrogation sur l'existence aujourd'hui en France d'une véritable stratégie logistique nationale demeure. L'analyse de ce processus interpelle donc sur le rôle d'un État-stratège, tant dans sa capacité prospective que dans sa capacité de pilotage d'une telle stratégie.

Sur le rôle prospectif de l'État

En matière de logistique, élaborer une stratégie nationale incluant le transport, mais aussi la conception de réseaux physiques et informationnels reliant les différents acteurs du secteur aux utilisateurs de ces

services, qu'il s'agisse d'entreprises et désormais de particuliers dans le cadre du commerce CtoC (Carbone *et al.*, 2016), suppose une analyse approfondie de leurs besoins en lien avec leurs stratégies d'approvisionnement, de production et de distribution à l'échelle nationale et internationale. Les glissements successifs de FL 2025 témoignent finalement d'un manque de transversalité probablement lié aussi à l'absence de vision prospective.

FL 2025 : un manque de transversalité

Par rapport aux enjeux initiaux, ce manque de transversalité a conduit à plusieurs dérives qui se sont avérées autant de clôtures dans la formulation de FL 2025. La première dérive concerne le périmètre considéré. La stratégie étant placée sous l'égide de deux ministères, celui de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie au sein duquel se trouve alors le secrétariat d'État aux Transports, et celui de l'Économie et du Numérique, les enjeux liés au développement du commerce extérieur et à la place de la France dans les échanges internationaux ont été d'emblée exclus des réflexions pour ne conserver finalement qu'un périmètre national.

La deuxième dérive témoigne de jeux d'acteurs à l'échelle des ministères. Avec la préparation de la COP 21 (fin 2015) sous la présidence du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, la stratégie FL 2025 devient, dans la lignée des travaux en sciences politiques mettant l'accent sur la concurrence qui se joue entre « politiques », le moyen pour le ministère de l'Environnement, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) de se positionner aussi dans les débats et, surtout, de valoriser un engagement concret de la France sur ces questions environnementales. Ainsi, la réduction des impacts environnementaux, de même que la contribution de la logistique et du transport au développement de nouvelles économies (circulaire ou solidaire) deviennent des arguments centraux qui font passer au second rang les problématiques liées à l'amélioration de la compétitivité-coût et qualité des entreprises, et en particulier la réflexion sur la structuration d'un schéma logistique national.

Enfin, au regard des investissements logistiques réalisés actuellement dans le monde et des différentes stratégies logistiques nationales (Livolsi et Camman, 2017), faire de la France une « plate-forme d'exportation mondiale », comme cela a été annoncé lors du Conseil d'attractivité stratégique de 2017, interpelle sur une dernière dérive. Celle-ci est perceptible dans les actions définies dans le document-cadre concernant la montée en compétences du secteur, sa structuration, son attractivité censée réduire les problèmes de pénurie de candidats, son développement numérique, la facilitation des implantations logistiques... Du soutien à la compétitivité nationale par la logistique, la stratégie s'est finalement focalisée sur la compétitivité du secteur de la logistique et du transport. Les deux sont certes liées, mais en proposant essentiellement des actions pour optimiser la compétitivité durable de ces

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

services, c'est la dimension organisationnelle de la logistique qui a progressivement été exclue de la réflexion. Or, c'est bien cette dimension qui, à l'origine, se voulait centrale dans la réflexion nationale engagée et qui potentiellement, que ce soit en matière de compétitivité-coût des entreprises nationales ou d'impacts environnementaux, semblait aussi la plus prometteuse.

Ces premières phases de mise à l'agenda, d'élaboration et surtout de légitimation de FL 2025, pour reprendre la grille d'analyse de Jones (1970), soulignent l'instabilité des arguments avancés, de même que leurs potentielles contradictions. Chemin faisant, le périmètre a donc été modifié (de l'échelon international vers le national), de même que les objectifs (prégnance croissante des enjeux environnementaux), mais aussi la perspective adoptée du service logistique, dont la contribution indirecte, notamment en termes de démarche d'organisation, a été progressivement éludée. C'est ce que semble effectivement révéler le souhait de faire de la France une « plate-forme d'exportation mondiale », bien que dans la stratégie du gouvernement en matière de commerce extérieur, dévoilée par le Premier ministre en février 2018, il ne soit pas fait mention de la logistique et du transport !

L'État-stratège, éclairé et éclairant

Les dérives de FL 2025 ne sont pas que le résultat de jeux d'acteurs, qu'ils soient responsables politiques ou sectoriels, experts, membres d'institutions publiques locales ou nationales. Elles résultent aussi d'une absence de cadrage stable, car fondé sur une vision globale capable d'orienter le contenu des politiques qui participeraient transversalement à sa réalisation. Il s'agit bien ici de la question des valeurs et de la cognition dont l'État doit investir les scènes d'action et les territoires créés, dans le cadre des politiques constitutives, pour échanger et s'ajuster afin que le problème soit défini et traité aux différentes échelles de décision (Duran et Thoenig, 1996).

Si l'État-stratège est recentré sur ses compétences, responsabilités fondamentales et souveraineté (Picq, 1994), il n'en demeure pas moins garant de l'élaboration de cette vision à long terme (Bance, 2016), dont il a pour mission d'assurer le déploiement aux échelons infranationaux (régions et territoires), tout en développant aussi sa capacité d'action aux échelons supranationaux (européen en particulier) de plus en plus impliqués, dans un contexte de globalisation, dans la définition des politiques publiques. La constitution du réseau de transport européen en est une illustration.

S'agissant du transport et de la logistique, de nombreux États (sans même évoquer la Chine) interviennent directement dans la structuration d'un réseau logistique national considéré d'intérêt général pour accroître la compétitivité nationale en se connectant aux réseaux mondiaux et en développant des champions nationaux, souvent des entreprises publiques ou bénéficiant de fonds publics, pour déployer leurs projets. C'est donc, au-delà des problématiques de gouvernance, la vision de la France qui interpelle surtout. Dans le contexte actuel, les compétences en prospective de l'État

deviennent centrales et, correctement éclairé, l'État-stratège doit définir des stratégies sur le long terme (Bance, 2016), les actions à conduire, et y associer les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, au risque sinon de disparaître (Billows et Viallet-Thévenin, 2016). Une certaine continuité politique dépassant le cycle des élections et des majorités est dès lors nécessaire. Si le modèle chinois est particulier, la stratégie logistique allemande a, par exemple, perduré malgré le périmètre variable des coalitions autour de la chancellerie.

Qu'en est-il alors de la prospective en France ? Si la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) avait originellement cette mission, la réorganisation de l'État en a dilué les compétences et, surtout, a fait perdre à ses héritiers la capacité de pilotage qu'elle avait au-delà de la prospective qu'elle conduisait à son niveau (Maurey et Nicolay, 2017). À partir des années 1970, la prospective, dans le même mouvement de déconcentration et de décentralisation que d'autres responsabilités de l'État, a été territorialisée (Durance, 2007). Elle est devenue, avec les contrats État-région et autres schémas régionaux d'aménagement, un exercice obligatoire qui n'est cependant pas sans risques. Durance *et al.* (2007) en évoquent certains qui ont trait à la qualité de l'exercice lui-même, qui suppose de nouvelles formes de gouvernance, et ce, à deux niveaux. D'abord, une coordination est effectivement nécessaire entre la prospective des collectivités territoriales et celle de l'État, conduite désormais par les services déconcentrés, garants toutefois de la cohésion des territoires, de la cohérence des projets locaux à l'échelle nationale et, surtout, du long terme. Ensuite, supposant localement un débat participatif plutôt qu'une démarche *top-down* conduite avec des experts, la prospective territoriale est aussi un exercice dont l'explicitation (finalités et processus) et le cadrage sont des facteurs clés de succès. Comme l'évoquent Durance *et al.* (2007), la prospective est une démarche complexe qui suppose que nombre de précautions soient prises pour limiter les dérives, tant sur le fond que sur la forme, qui peuvent survenir. Ainsi, le courage de trancher, quand bien même les décisions ne satisfont pas l'ensemble des parties prenantes, et, surtout, la définition claire et précise du problème à la base de l'élaboration des scénarios sont essentiels.

Dans le cadre des politiques constitutives ou procédurales, le traitement du contenu est délégué, comme le soulignent Duran et Thoenig, en créant des « fenêtres d'opportunité pour l'action collective », des « offres de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs » reposant sur un principe de « coopération obligatoire » (1996, p. 602-603). Le scénario prospectif global susceptible de cadrer les réflexions thématiques aux divers échelons de décision – en particulier lorsque la stratégie concernée relève, du fait de son caractère transversal, de l'intérêt général, comme c'est le cas pour la logistique – se doit donc d'être clair et explicite sur les potentialités du (des) territoire(s) et sur le futur souhaité dans un environnement international et compétitif en mouvement, mais surtout temporellement stable pour que ce futur advienne. L'État a la responsabilité du choix des scénarios,

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

qu'il s'agisse de la vision à long terme souhaitée pour la France ou, au niveau sectoriel, de ceux qui permettent sa réalisation, quand bien même ces derniers sont le résultat d'une démarche prospective désormais décentralisée et plus participative qui, dès lors, doit être pilotée, à l'instar ensuite du déploiement aux échelons infranationaux de la stratégie élaborée.

Sur le pilotage par l'État des stratégies nationales

Si la participation est au cœur des nouvelles formes de gouvernance des politiques publiques reposant, comme l'évoquent Duran et Thoenig (1996), sur un principe de « coopération obligatoire », celle-ci ne va cependant pas sans difficulté. Concernant FL 2025, celles liées au nombre d'acteurs concernés et à la continuité des politiques publiques impactent particulièrement son déploiement. Le pilotage même d'une telle stratégie nationale, par nature transversale, mais aussi structurante à l'échelle du territoire, n'est pas exempt de risques qu'il convient dès lors de maîtriser en déployant les outils nécessaires pour faciliter, en lien avec la vision, les arbitrages sur les moyens à y consacrer.

Une nécessaire continuité pour stabiliser les réseaux coopératifs

Les premières difficultés sont liées au nombre d'acteurs intervenant sur des projets dont la vocation est sensiblement la même sur des périmètres identiques, le plus souvent régionaux, voire infrarégionaux. En l'absence de vision clairement exprimée au niveau de l'État sur les enjeux internationaux de la logistique et du transport, et donc de réflexion sur leur structuration à l'échelle nationale, les régions et autres organisations publiques (grands ports maritimes ou pôles de compétitivité, par exemple) restent concentrées sur des projets stratégiques qu'elles ont initiés, mais qui les mettent en compétition les unes avec les autres en termes de mobilisation des acteurs et de légitimité. Au-delà de la « concurrence » ou du manque de cohérence globale à l'échelle nationale que peuvent engendrer ces projets, leur coordination interrégionale reste d'autant plus limitée qu'aucune démarche transversale en termes de logistique n'a pour le moment été véritablement initiée. Si la territorialisation de la stratégie logistique est complexe (Masson, 2017), celle-ci interpelle aussi sur la capacité de l'État à assurer, dans la continuité, un pilotage global des initiatives locales.

Cette question de continuité est également présente au niveau de FL 2025. Dès son installation, le nouveau gouvernement s'est lancé dans l'élaboration de la loi d'orientation des mobilités (LOM), avec l'organisation à l'automne 2017 des premières assises de la mobilité sous l'égide de la ministre chargée des Transports. La lecture de sa feuille de route est riche d'enseignements, notamment sur la prise en compte des impacts environnementaux de la mobilité (voyageurs et marchandises), qui va crescendo. Les annonces faites sur le contenu de la LOM, portée par le ministère de la Transition écologique et solidaire auquel se trouve une nouvelle fois rattaché le secteur des transports, témoignent de la

prégnance de ces enjeux éclipsant à nouveau une réflexion plus globale sur l'amélioration de la compétitivité internationale. Si, sur le volet environnemental et le périmètre de réflexion retenu, les deux processus s'inscrivent dans la continuité du fait même du ministère sous l'égide duquel ils ont été conduits, la LOM, qui ambitionne une amélioration de la qualité des services de transport à destination des usagers (finalement essentiellement les voyageurs) et aborde dans ce sens la question des infrastructures et leur performance environnementale, semble toutefois avoir freiné d'autres réflexions, notamment celles sur la structuration de la logistique. Elle a surtout, pendant un temps, stoppé le déploiement des instances de pilotage nationales de la stratégie FL 2025.

Ainsi, la mobilisation importante des acteurs tout au long du processus de formulation et de mise en œuvre de la stratégie FL 2025, même si nous avons eu l'occasion d'évoquer la nature de certaines interventions (Livolsi et Fabbe-Costes, 2016), n'a pas véritablement débouché sur des actions concrètes, mais, au contraire, sur un nouveau processus de mobilisation pour l'élaboration de la LOM qui interroge les acteurs concernés et particulièrement les entreprises. Si les enjeux de la LOM, qui touchent à l'amélioration des conditions de vie des citoyens, ne sauraient être critiqués, ils ne correspondent pas à une vision stratégique en termes de logistique et d'ancrage dans les réseaux internationaux, les *global value chains*.

Les politiques constitutives reposent toutefois sur la construction de réseaux qui, au-delà de laisser une place importante à l'informel, supposent déjà du temps pour simplement apprendre à collaborer. À chaque problème à traiter correspond donc un réseau adéquat. En changeant ou en instillant un doute sur la nature réelle du problème à traiter, comme c'est déjà le cas dans la stratégie FL 2025 et, plus encore, avec la LOM, c'est aussi la stabilité des réseaux qui est mise à mal. Or, le désengagement des acteurs concernés ou leur faible engagement compte tenu de la crédibilité du processus grève l'élaboration du consensus nécessaire à la définition des actions à conduire et, plus encore, à leur mise en œuvre, et ce d'autant plus lorsque les « outils » de pilotage ne sont eux-mêmes pas déployés.

Un pilotage qui manque de clarté

Inspiré du *new public management*, l'État-stratège découple les fonctions d'élaboration et de formulation des stratégies, leur pilotage et leur contrôle, des fonctions plus opérationnelles de mise en œuvre et de réalisation (Bezes, 2005). Le pilotage et le contrôle des stratégies nationales, mises en acte par les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales, passent alors par la définition d'objectifs et un *reporting* permanent. Le pilotage de la stratégie est effectivement une compétence centrale de l'État-stratège qui renvoie à la gouvernance des politiques publiques. Pour Le Galès (1995), le concept de gouvernance « permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence, et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs [...] ».

Les contrats État-région participent de cette nouvelle gouvernance ; les normes et règles (législation), les appels à projets pour obtenir des financements permettent de maintenir la centralité de l'État dans un contexte aussi de gestion de la pénurie de ressources. S'y ajoutent nombre de mécanismes d'incitation (labels, trophées, distinctions...) qui tendent cependant, comme les appels à projets, à intensifier la concurrence entre les territoires (Epstein, 2015). Ces mécanismes sont évidemment présents dans FL 2025. Contrats État-région, référentiel RSE, réflexions sur les indicateurs de performance logistique (rapport de mars 2016), lancement par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA III) de l'appel à projets sur l'innovation dans les « transports et mobilités durables », soutien aux entreprises par le biais de la sensibilisation à la logistique des PME... participent des actions directement conduites par l'État pour orienter les comportements des acteurs privés et publics.

En matière de logistique, la difficulté réside probablement, plus encore que pour d'autres politiques publiques, dans le changement d'échelle qui doit être opéré pour élaborer la vision et amener les gestionnaires et les collectivités en charge de son déploiement à se projeter sur d'autres périmètres que le leur, alors que les mécanismes de coordination évoqués précédemment tendent à intensifier la concurrence entre régions, métropoles... Pour Boisseaux *et al.* (2011), le changement d'échelle est « un processus au cours duquel, simultanément et de manière imbriquée, (i) le périmètre spatial et substantiel (i.e. sectoriel ou intersectoriel) de construction cognitive d'un problème public particulier est modifié, (ii) la composition et la configuration (positions de pouvoir, ainsi que périmètre et composition des coalitions politiques) du cercle des parties prenantes au problème sont modifiées, (iii) les intérêts de ces parties prenantes sont redéfinis et réorientés ». Ce processus est évidemment influencé par ce que les auteurs appellent des jeux d'échelle renvoyant aux stratégies des acteurs qui, intentionnellement, vont s'approprier ces changements d'échelle pour les provoquer, les exploiter ou, au contraire, chercher à les éviter ou infléchir les trajectoires proposées en la matière. Que ce soit au niveau des ministères ou au niveau des services déconcentrés de l'État et, *a fortiori*, dans les territoires au sein desquels, du fait de la territorialisation des politiques, les stratégies nationales sont mises en acte, ce changement d'échelle doit être piloté. En matière de logistique, il ne s'agit pas d'améliorer la compétitivité de la logistique, mais la compétitivité de toutes les entreprises françaises et du territoire français par la logistique. Cette vision implique déjà plus de transversalité entre ministères, mais aussi entre les régions et les territoires, car l'enjeu est bien d'articuler les différentes échelles d'aménagement logistique du territoire dans un espace mondialisé.

Évidemment, cela rend la mesure de la performance des actions conduites aux différents niveaux de décision beaucoup plus complexe ! En matière de stratégie logistique nationale, les indicateurs du *new public management* doivent ainsi permettre de mesurer la contribution globale des projets à l'amélioration de la compétitivité nationale. C'est aussi le moyen, dans le cadre de projets d'intérêt général comme celui d'une stratégie logistique nationale compte tenu de son rôle dans la compétitivité internationale, de réduire la concurrence entre ministères, organisations publiques (ports, par exemple) et territoires, au profit de leur plus grande coordination dans le développement des ressources et compétences logistiques nécessaires aux différentes filières industrielles. La mesure de la performance doit avant tout soutenir un décloisonnement aux différents niveaux de décision en phase avec une réflexion sur les territoires de la logistique et leurs enjeux respectifs (import-export, distribution nationale, etc.). Une telle vision considère que la performance globale n'est pas la conséquence de la recherche d'optimisations locales sur différents territoires, génératrices en plus de stratégies de captation de valeur entre eux, mais d'une volonté qui s'inscrit dans le partage d'une vision et sa coordination, ce qui semblait être la finalité originelle de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Conclusion

L'objet de cet article, derrière l'examen du déploiement de la stratégie FL 2025, était de s'interroger sur les enseignements que l'on pouvait tirer des difficultés rencontrées. La première de ces difficultés est relative à la continuité de certaines politiques publiques au-delà des changements naturels de majorité. Si le périmètre initial de FL 2025 était déjà responsable d'une focalisation sur le territoire national, aux dépens d'une vision globale des flux et de leurs enjeux géostratégiques, l'évolution vers les questions de mobilité interroge. Comme le souligne Ogien (2007) à propos de l'apparition du terme « gouvernance » dans le domaine des politiques publiques, « les innovations lexicales doivent toujours être prises au sérieux ». En diluant la logistique dans la mobilité renvoyant aux déplacements du quotidien, à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, les échelles nationales et internationales de réflexion et de décision, celles qui renvoient à l'insertion des États dans le commerce mondial, à leur positionnement au sein des *global value chains*, seront-elles toujours prises en compte quand l'efficacité des actions conduites se mesure essentiellement à l'aune d'indicateurs environnementaux et sociaux ? La mobilité ne saurait recouvrir le terme de logistique. À l'instar du livre polémique de Lacoste (2012 [1976]) sur la géographie qui sert d'abord à faire la guerre, peut-être faut-il rappeler les origines militaires de la logistique pour la dissocier de la mobilité ?

Quand les schémas logistiques mondiaux questionnent le rôle de l'État-stratège

Derrière cette question essentielle, c'est ensuite celle de l'État-stratège que nous avons rapidement abordée en nous intéressant à sa capacité à construire une vision et à la déployer sur tout le territoire et en lien avec les différentes collectivités, quand bien même, sur d'autres sujets comme la mobilité justement, celles-ci bénéficient d'un transfert de compétences qui leur donne de l'autonomie en la matière. La capacité à articuler simultanément vision globale et centralisatrice d'un État-stratège et aptitude à décentraliser au plus près des territoires est finalement le propre d'un État agile !

Bibliographie

- Allizard, P., Jourda, G., Guérini, J.-N., Courtial, E. (2018). *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail sur les nouvelles routes de la soie*. Rapport d'information n° 520 (2017-2018), déposé le 30 mai 2018, en ligne : <https://www.senat.fr/rap/r17-520/r17-5201.pdf> [consulté le 19 septembre 2023].
- Arnaud, A., Livolsi, L. (2018). One Belt One Road. Xi Jinping grand architecte des flux mondiaux. Actes du colloque de la commission de Géographie des transports du CNFG, « La gouvernance logistique des territoires », Gennevilliers, 11-13 septembre 2018.
- Baldwin, R., Lopez-Gonzalez, J. (2014). Supply chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses. *The World Economy*, 38 (11), p. 1682-1721.
- Bance, P. (dir.) (2016). *Quel modèle d'État stratège en France ?* Mont-Saint-Aignan : Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- Bezes, P. (2005). Le modèle de l'État-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du travail*, 4, p. 431-450, DOI : 10.4000/sdt.26940.
- Billows, S., Viallet-Thévenin, S. (2016). La fin de l'État stratège ? La concurrence dans les politiques économiques françaises (1945-2015). *Gouvernement et action publique*, 4 (4), p. 9-22.
- Boisseaux, S., Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., Nahrath, S. (2011). Penser la territorialité des changements d'échelle. Contribution pour le 5^e Congrès international des associations francophones de science politique, avril 2011, Bruxelles.
- Camman, C., Livolsi, L., Monnet, M., Guieu, G. (2013). *Performance durable et gestion mutualisée des approvisionnements. Le rôle des institutions*. Rapport Ademe-Predit.
- Carbone, V., Rouquet, A., Roussat, C. (2016). « Emporté par la foule ». Quelles logistiques pour la consommation collaborative ? *Revue française de gestion*, 42 (258), p. 105-122.
- Crozet, Y. (2017). Transports : la Cour des comptes est-elle condamnée à prêcher dans le désert ? *Transports*, 502, p. 5-11.
- De Kerviler, I. (rapporteur). (2011). *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement. Avis du Conseil économique, social et environnemental*. Paris : Les éditions des journaux officiels.
- Debonneuil, M., Fontané, L. (2003). *Compétitivité*. Rapport du Conseil d'analyse économique. Paris : La Documentation française.
- Delaplace, M. (2011). La politique des pôles de compétitivité : la question de l'articulation entre compétitivité des entreprises et compétitivité des territoires. *Géographie, économie, société*, 13 (3), p. 255-271.

- Duran, P., Thoenig, J.-C. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-623.
- Durance, P. (2007). *Genèse de la prospective territoriale*. Paris : CNAM/Lipsor.
- Durance, P., Godet, M., Mirénowicz, P., Pacini, V. (2007). *La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ?* Paris : CNAM/Lipsor (Cahiers du Lipsor, série Recherche n° 7).
- Epstein, R. (2015). La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique*, 65 (2), p. 457-482.
- Esambert, B. (1991). *La guerre économique mondiale*. Paris : Olivier Orban.
- Harbulot, C. (2013). L'étude de la guerre économique et des problématiques associées. Traduction en français de l'article Estudio de la guerra económica y de las problemáticas relacionadas. *Cuadernos de Estrategis*, 162, « La inteligencia económica en un mundo globalizado », p. 67-102.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont : Duxbury Press.
- Krugman, P. (1994). Competitiveness. A dangerous obsession. *Foreign Affairs*, 73 (2), p. 28-44.
- Lacoste, Y. (2012 [1976]). *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. Paris : La Découverte.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45 (1), p. 57-95.
- Livolsi, L., Camman, C. (2017). *La logistique, une affaire d'État ?* Paris : Le Cherche-Midi.
- Livolsi, L., Fabbe-Costes, N. (2016). Contribution des sciences de gestion aux politiques publiques. L'exemple de la « stratégie logistique nationale ». *Revue française de gestion*, 42 (261), p. 111-125, DOI : 10.3166/rfg.2016.00088.
- Masson, S. (2017). Le développement logistique territorial en France, un processus de territorialisation en cours d'élaboration : avancées et limites. Contribution au colloque de l'Association de science régionale de langue française (ASRFLF) et de l'association grecque de science régionale (ERSA-GR), Athènes, Grèce, juillet 2017.
- Maurey, H., Nicolay, L.-J. (2017). *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*. Rapport d'information au Sénat n° 565, déposé le 31 mai 2017, en ligne : <https://www.senat.fr/rap/r16-565/r16-5651.pdf> [consulté le 22 septembre 2023].
- Ogien, A. (2007). La gouvernance, ou le mépris du politique. *Cités*, 32, p. 137-156, DOI : 10.3917/cite.032.0137.
- Picq, A. (1994). *L'État de la France. Servir une nation ouverte sur le monde*. Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État. Paris : La Documentation française, en ligne : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/954026900.pdf [consulté le 22 septembre 2023].
- Pettigrew, A. M. (2001). Management research after modernism. *British Journal of Management*, 12, p. 61-70.
- Rouleau, L. (2005). Micro-practices of strategic sensemaking and sensegiving. How middle-managers interpret and sell change everyday. *Journal of Management Studies*, 42 (7), p. 1413-1441, DOI : 10.1111/j.1467-6486.2005.00549.x.
- Santoni, G., Taglioni, D. (2015). Networks and structural integration in global value chains. Dans J. Amador et F. di Mauro (eds.). *The Age of Global Value Chains. Maps and Policy Issues*. Washington DC : Center for Economic and Policy Research.

- Savy, M. (dir.) (2015). *La logistique en France. État des lieux et pistes de progrès*. Rapport du comité scientifique de la Conférence nationale de la logistique. Secrétariat d'État aux Transports, à la Mer et à la Pêche, en ligne : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/154000199.pdf [consulté le 28 septembre 2023].
- Thoenig, J.-C. (2005). Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique. Dans D. Filâtre et G. de Terssac (dir.). *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*. Toulouse : Octarès, p. 285-306.
- World Bank Group (2017). *Global Value Chain Development Report 2017. Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*. Washington DC : International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, en ligne : <http://hdl.handle.net/10986/29593> [consulté le 22 septembre 2023].
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods* (2nd ed.). Londres : Sage Publications.