QUI DOIT FAIRE QUOI ?

Vadémécum économique pour candidat libéral

Petit traité de méthode pour juger, plutôt que multiplier, les mesures économiques

Bruno Lemaire

Sommaire

Avant-propos — Pourquoi ce livre ?.....3

Chapitre 1 — Qui doit faire quoi ?.....7

Chapitre 2 — Avant de distribuer, il faut produire.....17

Chapitre 3 — Produire quoi, avec quelle énergie ?.....28

Chapitre 4 — Santé et éducation : des services publics humains, une responsabilité éclatée.....43

Chapitre 5 — Agriculture et transports : politiques de réseau, monopoles naturels.....51

Chapitre 6 — Travail, productivité et financement de la production.....56

Chapitre 7 — Pouvoir d'achat : entre ce que l'on gagne et ce que la collectivité fournit.....67

Chapitre 8 — Dette : quand emprunter est utile, quand cela ne l'est plus.....79

Chapitre 9 — Monnaie et dette : quelles marges de manœuvre ?.....93

Chapitre 10 — Déséquilibres internationaux : qui finance, qui possède, qui décide ?.....111

Chapitre 11 — Commerce extérieur : la paille et la poutre 134

Chapitre 12 — L'Union européenne, un étage parmi d'autres.....149

Chapitre 13 — La méthode à l'épreuve des cas concrets 165

Conclusion — Le bon acteur, au bon étage.....186

Avant-propos — Pourquoi ce livre ?

Cet essai n'a pas pour ambition de faire élire un candidat. Il voudrait plus modestement lui éviter de dire pendant la campagne des choses qu'il serait ensuite incapable de mettre en œuvre — ou qu'il ne pourrait mettre en œuvre qu'au prix de conséquences qu'il n'aurait pas annoncées.

Ce livre n'est donc pas un programme.

La France ne manque pas de propositions économiques. À l'approche de chaque échéance électorale, elles se comptent par dizaines, parfois par centaines : réduire un impôt, augmenter une dépense, soutenir une industrie, réformer les retraites, protéger le pouvoir d'achat, réindustrialiser le pays ou modifier nos relations avec l'Union européenne.

Le problème n'est pas que ces propositions soient nécessairement mauvaises. C'est qu'elles sont souvent discutées avant que certaines questions plus élémentaires aient été posées.

Quel problème cherche-t-on exactement à résoudre ? Quel mécanisme permet de penser que la mesure proposée y répondra ? Qui doit en être responsable ? À quel niveau la décision doit-elle être prise ? Qui la

financera ? Et quelles conséquences entraînera-t-elle ailleurs ?

C'est le point de départ de cet essai.

Il ne cherche pas à ajouter quelques dizaines de mesures à celles qui circulent déjà. Il cherche à dégager des règles permettant de les juger — et, surtout, à remettre les questions dans un ordre qui interdise autant que possible de choisir l'instrument avant d'avoir défini le problème.

Qui doit faire quoi ?

La question paraît presque naïve. Elle l'est beaucoup moins dès que plusieurs acteurs peuvent décider, financer, réglementer, produire ou contrôler la même activité.

L'État peut être responsable d'un résultat sans devoir nécessairement l'exécuter lui-même. Une collectivité peut recevoir une compétence sans disposer réellement des moyens de l'exercer. Une entreprise peut contribuer à un objectif collectif sans avoir à se substituer à la puissance publique. L'Union européenne peut contraindre une politique nationale dans certains domaines sans être pour autant responsable de toutes les décisions qu'on lui attribue.

La subsidiarité ne consiste donc pas à rechercher systématiquement l'échelon le plus bas, pas davantage qu'à supposer l'échelon supérieur plus efficace par nature. Elle consiste à chercher le bon acteur, au bon étage, puis à vérifier qu'il dispose effectivement des moyens d'assumer la responsabilité qu'on lui attribue.

Une seconde exigence accompagnera la première. Toute mesure a des contreparties. Quelqu'un la décide, quelqu'un la finance, quelqu'un en supporte le risque, et ses effets ne s'arrêtent pas nécessairement à son bénéficiaire apparent. Certains peuvent être chiffrés ; d'autres seulement identifiés. Ne pas pouvoir donner une valeur monétaire à une conséquence n'autorise pas à faire comme si elle n'existait pas.

Enfin, toutes les questions économiques ne peuvent pas être tranchées de la même manière. Certaines conclusions peuvent être établies à partir des faits, des mécanismes ou des contraintes observables. D'autres dépendent du poids accordé à plusieurs objectifs légitimes. Il faut alors accepter que l'analyse économique s'arrête là où commence réellement l'arbitrage politique.

Ce qui relève de la cohérence économique doit être démontré. Ce qui relève du choix politique doit être présenté comme tel.

Ce livre ne dissimule pas davantage le tempérament de son auteur. Il fait plutôt confiance à l'initiative privée, à la liberté de décision des entreprises et à la responsabilité individuelle chaque fois qu'aucune raison suffisante ne justifie de leur substituer la puissance publique.

Cette préférence peut guider les questions que l'on pose. Elle ne doit pas décider à l'avance des réponses que l'on acceptera.

Un lecteur social-démocrate, souverainiste, europhile — ou simplement beaucoup moins libéral que l'auteur — n'a donc pas besoin d'adopter ses préférences pour poursuivre la lecture. Il pourra parfaitement aboutir à d'autres choix.

Ce livre lui demande seulement quelque chose de plus exigeant : être capable de dire quel problème il cherche à résoudre, qui doit en répondre, pourquoi il choisit cet acteur et cet étage, quels moyens il lui donne, qui supportera les contreparties de sa décision et comment il vérifiera qu'elle a produit les résultats attendus.

C'est à cette condition qu'une politique économique cesse d'être une collection de mesures pour commencer à devenir une politique.

Chapitre 13 — La méthode à l'épreuve des cas concrets

1. Une méthode à l'épreuve des cas concrets

Douze chapitres ont posé une méthode et l'ont appliquée, étage après étage, de la commune à l'Union européenne. Ce dernier chapitre change de registre : il ne s'agit plus de résumer la méthode, mais de la mettre à l'épreuve. Trois terrains ont été retenus parce qu'ils obligent à trancher des questions très différentes : la relation entre l'État et l'entreprise, les retraites, puis la réindustrialisation. Dans les trois cas, le but n'est pas de fabriquer une réponse conforme à une préférence préalable, mais de voir ce que devient la décision lorsqu'on identifie le problème, les responsabilités, les moyens, les risques et les résultats effectivement observables.

2. L'État et l'entreprise : jusqu'où intervenir, et pour faire quoi ?

Toutes les activités industrielles ne placent pas l'État devant les mêmes responsabilités. Dans certains secteurs, la défense, la sécurité d'approvisionnement, la continuité d'un service essentiel ou l'existence d'infrastructures difficilement substituables lui donnent des raisons particulières d'intervenir. Dans d'autres, la justification d'une intervention dans les

décisions de l'entreprise ou dans son capital est beaucoup moins évidente. Mais reconnaître l'intérêt stratégique d'une activité ne détermine pas encore la forme que doit prendre l'intervention publique. Réglementer, protéger, soutenir, participer au capital ou contrôler sont des interventions différentes, qui doivent chacune être rapportées au problème qu'elles sont censées résoudre.

La question devient alors très simple à formuler, mais plus exigeante à traiter : quel problème le degré d'intervention supplémentaire permet-il de résoudre que le degré précédent ne permettait pas de résoudre ? Deux entreprises françaises permettent de soumettre cette question à des configurations opposées. Safran conduit à demander si protéger un intérêt stratégique exige de contrôler l'entreprise. EDF conduit à demander si contrôler une entreprise stratégique exige d'en posséder 100 %.

Safran : protéger exige-t-il de contrôler ?

L'histoire récente de Safran interdit d'en faire une fable simple opposant entreprise publique et entreprise privée. Au début des années 2000, l'État contrôle encore presque entièrement Snecma. L'ouverture du capital en 2004, puis le rapprochement avec Sagem en 2005, conduisent progressivement à un groupe dont l'État n'est plus l'actionnaire majoritaire. La

constitution de Safran résulte ainsi de plusieurs lignées industrielles et de plusieurs formes successives de propriété et de contrôle.

Ce changement n'a pourtant pas signifié que l'État renonçait à protéger les activités qu'il jugeait stratégiques. Des mécanismes spécifiques ont été conservés pour certains actifs et certaines activités sensibles, notamment dans le domaine de la défense. Le point important n'est donc pas de dresser l'inventaire de ces mécanismes, mais de constater que deux questions qui sont souvent confondues peuvent être séparées : le contrôle de l'entreprise et la protection des intérêts stratégiques de l'État.

Le caractère stratégique d'une entreprise peut justifier que l'État conserve des pouvoirs particuliers sans impliquer qu'il doive en conserver le contrôle.

Le développement ultérieur de Safran ne démontre pas que la diminution de la participation de l'État en serait la cause. Il montre seulement qu'une grande entreprise aéronautique et de défense peut se développer alors que l'État est minoritaire, à condition que les responsabilités qu'il entend conserver soient identifiées et que les instruments correspondants existent réellement. La question n'est donc pas

seulement : qui doit faire quoi ? Elle devient aussi : dispose-t-il des moyens de le faire, et comment vérifier qu'il le fait effectivement ?

EDF : contrôler exigeait-il de posséder 100 % ?

Avant de demander si la détention intégrale d'EDF par l'État est préférable, encore faut-il préciser ce que l'on attend de l'entreprise. Plusieurs critères peuvent être légitimes : coût et disponibilité de l'électricité, sécurité d'approvisionnement, capacité d'investissement à long terme, équilibre financier, maîtrise des risques industriels, contribution aux objectifs climatiques ou indépendance stratégique. Ils ne conduisent pas nécessairement aux mêmes décisions.

Un choix politique peut privilégier un critère plutôt qu'un autre. Encore faut-il l'annoncer et en accepter les conséquences. Le rôle de l'analyse économique n'est pas nécessairement de choisir ce critère à la place du décideur ; il est notamment d'établir, autant que possible, ce que chacun des choix implique, qui en supporte le coût et quels autres objectifs il peut affecter.

Dans le cas de l'énergie, j'accorde personnellement une importance particulière à la souveraineté énergétique de la France dans la durée. Ce choix n'a pas à être partagé par le lecteur. Il m'oblige en revanche, comme

tout autre choix, à en examiner les moyens, les coûts et les conséquences.

Avant le retour de l'État à 100 % du capital, celui-ci contrôlait déjà très largement EDF : il détenait environ 84 % du capital et une proportion encore plus élevée des droits de vote. Il dominait donc l'assemblée générale, exerçait une influence décisive sur la gouvernance et pouvait déjà soutenir financièrement l'entreprise. L'augmentation de capital de 2022 en fournit un contre-test concret : l'État a pu y souscrire massivement alors qu'EDF était encore cotée et comportait des actionnaires minoritaires.

Le passage à 100 % n'a donc pas principalement transformé un État qui ne contrôlait pas EDF en un État qui la contrôlait. Il a transformé une entreprise très largement contrôlée par l'État mais encore cotée et comportant des actionnaires minoritaires en une entreprise dont l'État est l'unique actionnaire. Il a supprimé les minoritaires et permis le retrait de la cote. Ce sont des changements réels. Reste à déterminer ce qu'ils permettaient de faire qui ne pouvait pas l'être, ou l'être aussi bien, avec 84 %.

Les motifs avancés pour justifier une décision publique doivent être distingués de la démonstration que cette décision était nécessaire

pour atteindre l'objectif recherché. Énoncer un objectif et expliquer en quoi une mesure peut y contribuer ne suffit pas encore à établir que cette mesure était indispensable, ni qu'une solution moins contraignante n'aurait pas permis d'obtenir un résultat comparable.

Lors du retour d'EDF à 100 % dans le capital de l'État, plusieurs objectifs ont été avancés pour justifier l'opération : souveraineté énergétique, investissements de long terme, construction de nouveaux réacteurs, gouvernance et moyens financiers. Il faut les prendre au sérieux, mais les examiner séparément : ils nous renseignent sur les objectifs poursuivis ; ils ne démontrent pas, à eux seuls, que la détention de 100 % du capital était nécessaire pour les atteindre.

La souveraineté ne se réduit pas à la propriété d'EDF

Le nucléaire fournit ici un bon test, parce que la production d'électricité ne dépend pas d'EDF seul. EDF peut maîtriser la production d'électricité nucléaire sans posséder tous les maillons industriels qui la rendent possible.

Ce n'est pas une faiblesse par définition. Ce qui compte est de savoir quels maillons sont substituables, lesquels sont stockables, lesquels

doivent être disponibles sur le territoire ou dans un espace politiquement sûr, et pendant combien de temps leur indisponibilité peut être absorbée.

Le cycle du combustible fait notamment intervenir Orano pour des fonctions essentielles de conversion, d'enrichissement et de traitement, tandis qu'EDF recourt aussi à d'autres fournisseurs et sécurise une partie de ses besoins par la diversification, les contrats de long terme et les stocks. Le cas de l'enrichissement est éclairant. Orano dispose au Tricastin d'une capacité importante et augmente actuellement cette capacité d'environ 30 %, avec une mise en service progressive prévue à partir de 2028 ; l'objectif affiché est précisément de renforcer la sécurité d'approvisionnement occidental et de réduire certaines dépendances extérieures.

Pour chaque maillon critique de la chaîne nucléaire : qui en est responsable ? dispose-t-il des moyens nécessaires ? quelle dépendance subsiste ? comment est-elle sécurisée ? et comment vérifier que cette sécurité est réelle ?

Cette grille empêche deux raccourcis symétriques. Uranium importé ne signifie pas automatiquement absence de souveraineté ; installation située en France ne signifie pas automatiquement souveraineté assurée.

Une dépendance peut être maîtrisée sans être supprimée. La souveraineté énergétique ne suppose donc pas nécessairement de produire nationalement chaque élément de la chaîne ; elle suppose d'identifier les dépendances dont l'interruption pourrait compromettre durablement la production, puis de déterminer lesquelles doivent être maîtrisées, diversifiées, stockées ou sécurisées.

Areva : maîtriser effectivement un risque

L'histoire d'Areva apporte ici un contre-test utile, sans qu'il soit nécessaire d'en faire l'histoire générale. L'acquisition d'UraMin en 2007 répondait à une logique stratégique intelligible : le prix de l'uranium avait fortement augmenté, certaines sources d'approvisionnement étaient fragilisées et la diversification des ressources pouvait apparaître souhaitable. Juger l'opération uniquement à partir de ses conséquences ultérieures reviendrait donc à prêter aux décideurs de 2007 les informations dont nous disposons aujourd'hui.

La bonne question est différente : en 2007, quelles informations étaient raisonnablement disponibles sur les ressources minières, le prix de l'uranium, les besoins futurs d'Areva et les risques de l'acquisition ? Quelles incertitudes avaient été identifiées ? Et le prix

payé ainsi que les procédures de décision tenaient-ils suffisamment compte de ces incertitudes ?

La question n'est donc plus principalement de savoir si l'incertitude pouvait être connue, mais ce qui a été fait de ce que l'on savait. Identifier un risque ne suffit pas : encore faut-il que son importance puisse modifier le prix, les conditions de l'opération ou, si nécessaire, conduire à y renoncer.

Le projet de faire entrer un partenaire chinois à hauteur de 49 % fournit un exemple concret. Cette participation devait réduire l'exposition d'Areva et était présentée comme très avancée au moment de la décision. Elle n'était pourtant pas acquise lorsque l'achat fut engagé et ne se réalisa finalement pas. Cela ne suffit pas à démontrer que l'acquisition était irrationnelle. Cela établit en revanche un point plus précis : l'incertitude sur la réalisation du partenariat chinois était connue au moment de décider. Le risque correspondant pouvait donc, au moins en principe, être évalué avant que l'acquisition ne soit engagée.

Maîtriser un risque ne consiste pas à parier qu'il ne se réalisera pas, mais à construire une décision qui reste acceptable s'il se réalise.

Le détour par Areva ne sert donc pas à raconter une ancienne catastrophe industrielle. Il donne un contenu concret à la maîtrise effective d'un risque. Une décision peut répondre à un objectif stratégique légitime et néanmoins être insuffisamment robuste si les risques identifiés ne sont pas réellement intégrés au moment où elle devient engageante.

Que changeaient réellement les derniers 16 % ?

Revenons alors à EDF. Le passage à 100 % n'a pas créé les capacités industrielles d'Orano, ni supprimé la dépendance à l'uranium importé, ni remplacé les contrats, les stocks et la diversification qui sécurisent la chaîne. Il ne suffit donc pas, à lui seul, à assurer la souveraineté énergétique. Il faut chercher son apport là où il peut réellement se trouver : dans la gouvernance d'EDF, son financement, son horizon de décision et sa relation avec l'État.

La recherche contradictoire conduit à une conclusion assez précise. Le 100 % a supprimé les actionnaires minoritaires et permis le retrait d'EDF de la cote. Il peut aussi renforcer la perception, par les agences de notation, du soutien que l'État apporterait à l'entreprise. En revanche, l'État contrôlait déjà EDF, pouvait déjà la recapitaliser et pouvait déjà orienter sa stratégie. Le financement du « nouveau nucléaire » exige d'ailleurs encore des instruments spécifiques de

financement et de partage des risques : la propriété intégrale du capital ne résout pas, par elle-même, cette question.

La Cour des comptes, en examinant le modèle économique d'EDF, aboutit à une conclusion voisine : le passage de près de 84 % à 100 % ne crée pas fondamentalement de nouveaux leviers pour le modèle économique de l'entreprise. Elle relève notamment que le 100 % ne fait disparaître ni l'intérêt social propre d'EDF, ni les contraintes sectorielles, européennes ou financières auxquelles l'entreprise reste soumise.

Nous avons cherché loyalement le mécanisme qui aurait pu justifier les derniers 16 %. Nous avons trouvé un avantage possible, notamment du côté de la notation et du signal de soutien de l'État. Nous n'avons pas trouvé le mécanisme qui établirait leur nécessité pour conduire la politique nucléaire.

Ce résultat n'établit pas que le passage à 100 % était inutile, encore moins qu'il constituait une erreur. Il délimite seulement ce que l'analyse permet de démontrer. Le 100 % pouvait faciliter certaines choses ; sa nécessité pour la politique nucléaire invoquée n'est pas établie ; et il ne suffit manifestement pas à assurer, à lui seul, le financement, les capacités

Conclusion — Le bon acteur, au bon étage

Un fil, pas un catalogue

Les chapitres qui précèdent ont traversé des terrains très différents : produire, travailler, se former, se soigner, se déplacer, se loger, financer, redistribuer, assurer l'approvisionnement énergétique, commercer avec le reste du monde ou encore préparer les capacités productives de demain. Un essai de cette taille n'avait ni la prétention ni les moyens de couvrir tout le champ de la décision économique.

Ce n'est d'ailleurs pas l'exhaustivité qui a guidé ce parcours. C'est un fil, un seul, qui revient à chaque étape sous des formes différentes : qui doit décider, à quel étage, et à quelles conditions peut-on dire qu'une mesure est économiquement cohérente plutôt que simplement souhaitable ?

Ce fil a pris deux formes complémentaires. La première est verticale : elle demande qui, du citoyen, de l'entreprise, de la collectivité locale, de l'État ou de l'Union européenne, est le mieux placé pour porter telle responsabilité — non par principe, mais compte tenu de la nature exacte du problème posé. La seconde consiste à soumettre toute mesure à quelques questions simples : qui la porte, qui la finance, quels résultats en attend-

on, et quelles conséquences entraîne-t-elle ailleurs, y compris celles qu'aucune valeur monétaire ne permet de chiffrer mais qu'il faut au moins identifier.

Mais le parcours de ce livre a fait apparaître une exigence supplémentaire : l'ordre dans lequel ces questions sont posées importe presque autant que les questions elles-mêmes.

En politique économique, les mauvaises réponses ne viennent pas toujours de mauvaises questions. Elles peuvent venir de questions posées dans le mauvais ordre. Demander quelle mesure adopter avant d'avoir établi le diagnostic, identifié les mécanismes, réparti les responsabilités et déterminé l'étage pertinent conduit facilement à choisir un instrument avant d'avoir défini le problème qu'il doit résoudre.

Le chemin devrait donc être inverse : diagnostiquer, identifier les mécanismes, attribuer les responsabilités, déterminer le bon étage, examiner les instruments disponibles, et seulement alors choisir les mesures.

Ce n'est pas une garantie de prendre la bonne décision. C'est au moins une manière d'éviter d'en prendre certaines pour de mauvaises raisons.

Ce que ce livre n'a pas fait

Ce livre n'a pas cherché à écrire un programme économique. Il n'a donc pas tenté de conduire chaque question vers une réponse choisie à l'avance.

Cette réserve n'est pas une esquive. Elle est la condition même de l'utilité d'une méthode. Une méthode qui prétendrait produire automatiquement la même réponse à chaque question ne serait plus une méthode : elle redeviendrait un programme parmi d'autres.

Cela ne signifie pas pour autant que l'analyse économique devrait s'interdire de conclure.

Lorsqu'une analyse permet de trancher, il faut accepter sa conclusion, même lorsqu'elle n'est pas celle que l'on attendait. Lorsqu'elle ne permet pas de départager plusieurs solutions, il faut également accepter de le dire. Et lorsque le choix dépend finalement du poids accordé à plusieurs objectifs légitimes, il faut rendre cet arbitrage explicite plutôt que le dissimuler derrière une prétendue nécessité économique.

Il faut également accepter l'incertitude lorsqu'elle existe. Une prévision n'est pas une observation future, un modèle n'est pas le phénomène qu'il représente, et une décision prise dans l'incertain ne peut être jugée

comme si celui qui l'avait prise connaissait déjà la suite de l'histoire. Mais reconnaître l'incertitude n'interdit ni de décider ni de demander des comptes. Cela oblige à identifier les risques, à examiner la robustesse de la décision si certains d'entre eux se réalisent, puis à vérifier les résultats au fur et à mesure qu'ils deviennent observables.

L'incertitude reconnue n'est pas une faiblesse du diagnostic ; la conclusion fabriquée en serait une.

C'est pourquoi un problème complexe n'exige pas nécessairement une réponse compliquée. Il exige seulement que la simplicité éventuelle de la réponse soit obtenue au terme du raisonnement, et non à sa place.

Le bon acteur, au bon étage

Au terme de ce parcours, quelques règles demeurent.

Décentraliser les responsabilités sans accepter de décentraliser réellement la décision conduit moins à la subsidiarité qu'à l'empilement. La subsidiarité ne signifie pas systématiquement descendre d'un étage : elle signifie choisir le bon étage.

Choisir le bon étage ne suffit cependant pas. Encore faut-il que l'acteur auquel une responsabilité est

attribuée dispose réellement des moyens de l'exercer et puisse répondre des résultats obtenus.

C'est pourquoi la responsabilité doit être distinguée de l'exécution. L'État peut être responsable de la sécurité d'un approvisionnement sans produire lui-même ce dont le pays a besoin. Une collectivité peut être responsable d'un service sans l'exécuter directement. Une entreprise peut recevoir un soutien public sans que la puissance publique doive pour autant prendre sa place dans la décision industrielle.

À chaque fois revient alors la même exigence : qui doit faire quoi ? Dispose-t-il des moyens de le faire ? Comment vérifier qu'il le fait effectivement ?

Et toute mesure doit subir un dernier test : qui la porte, qui la finance et quelles conséquences entraîne-t-elle ailleurs ?

Le coût ne se réduit pas à une dépense budgétaire. Il peut prendre la forme d'un risque, d'une dépendance, d'une contrainte imposée à un autre acteur, d'une consommation de ressources ou d'une possibilité à laquelle il faut renoncer. Tout ne peut pas être chiffré ; ce qui ne peut pas l'être ne doit pas pour autant disparaître du raisonnement.

Ces règles ne disent pas quelle politique choisir. Elles permettent de demander à celui qui en propose une de montrer comment elle tient debout.

C'était l'ambition de cet essai.

Il n'a donc pas cherché à supprimer le choix politique, mais à mieux identifier l'endroit où il commence. Tant que les faits, les mécanismes et les contraintes permettent de départager les solutions, l'analyse doit aller aussi loin qu'elle le peut. Lorsqu'elle ne le peut plus, il appartient au décideur d'arbitrer entre des objectifs légitimes — puis d'assumer cet arbitrage comme un choix, et non de le présenter comme une nécessité économique.

Un lecteur pourra donc ne pas choisir la même politique que l'auteur. Mais s'il choisit la sienne, il devrait être capable de répondre aux questions que ce livre lui pose.

C'est peut-être là le plus petit dénominateur commun que nous cherchions : non pas un ensemble de mesures sur lesquelles chacun devrait s'accorder, mais un ensemble de règles permettant de juger les mesures sur lesquelles nous pouvons légitimement être en désaccord.

Pour un candidat, le réflexe pourrait finalement tenir en une question : qui doit faire quoi, avant de se demander quoi faire ?

Elle ne lui fera probablement pas gagner une élection.

Ce n'était pas l'objet de ce livre.

Mais elle pourrait lui éviter, une fois élu, de faire n'importe quoi — et de l'avoir promis pendant la campagne.