

Commission scientifique
« Économie publique » du CIRIEC France



L'Action publique dans la crise

Vers un renouveau en France et en Europe ?

Sous la direction de Philippe BANCE

 **PURH**

Économie publique et économie sociale

L'Action publique dans la crise

Vers un renouveau en France et en Europe ?

Depuis 2008, l'économie mondiale est confrontée à une crise majeure, la plus grave qu'elle ait connue depuis la grande dépression des années 1930. Initiée par la déréglementation financière, elle s'est propagée des États-Unis au monde entier et affecte particulièrement l'Europe avec la montée de l'endettement public. Refonder l'action publique et sa gouvernance est devenu un enjeu majeur pour l'avenir de l'Union européenne et son modèle de société. Comment résorber les dettes européennes ? Comment réguler efficacement les marchés ? De quels nouveaux outils faut-il doter les États pour restaurer leur capacité à agir ? Comment repenser la gouvernance européenne, renforcer les solidarités et la démocratie ? Telles sont les questions essentielles auxquelles ce livre apporte des réponses. ■

Ont contribué à cet ouvrage : François Aballéa, Philippe Bance, Pierre Bauby, Luc Bernier, Jean-Claude Boual, Danièle Demoustier, David Flacher, Jacques Fournier, Florence Jany-Catrice, Hugues Jennequin, Nathalie Rey, Mihaela M. Similie, Faruk Ülgen et Cathy Zadra-Veil. ■

Illustration de couverture : © Ceresnak, Can Stock Photo Inc. ■

PUBLICATIONS DES UNIVERSITÉS DE ROUEN ET DU HAVRE



L'Action publique dans la crise

Collection « Économie publique et économie sociale »

Dirigée par Philippe Bance, directeur-adjoint du laboratoire CREAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) de l'université de Rouen, délégué scientifique à l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur), président de la commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France.

Comité scientifique :

Malika AMHED ZAÏD, professeure à l'université de Tizi Ouzou et directrice du laboratoire REDYL, CIRIEC-Algérie.

Alain ARNAUD, président du CIRIEC-France, président de la MFP (Mutualité fonction publique).

Franck BAILLY, maître de conférences à l'université de Rouen.

Pierre BAUBY, enseignant et chercheur à l'université de Paris 8.

Luc BERNIER, professeur à l'ENAP Canada, CIRIEC-Canada et président du conseil scientifique international du CIRIEC.

Marcel CABALLERO, vice-président du CIRIEC-France, président d'honneur de l'Institut de coopération sociale internationale (ICOSI).

Danièle DEMOUSTIER, maître de conférences de l'université Pierre-Mendès-France de Grenoble, co-présidente de la commission scientifique « Économie sociale » du CIRIEC-France.

Fabienne FECHER, professeure à HEC-ULG Belgique, éditeur de la revue internationale *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Jacques FOURNIER, Conseiller d'État honoraire, président d'honneur du CIRIEC-France, ancien président de Gaz de France, de la SNCF et du CEEP.

Florence JANY-CATRICE, professeure à l'université de Lille 1, membre de l'IUF, responsable du master « Action publique, institutions et économie sociale et solidaire ».

Hugues JENNEQUIN, maître de conférences à l'université de Rouen.

Jacques MAZIER, professeur à l'université de Paris 13.

Nadine RICHEZ-BATTESTI, maître de conférences HDR de l'université d'Aix-Marseille, co-présidente de la commission scientifique « Économie sociale » du CIRIEC France.

Commission scientifique « Économie publique »
du CIRIEC-France

L'Action publique dans la crise
Vers un renouveau en France et en Europe ?

Sous la direction de Philippe BANCE

Tous droits de traduction, d'adaptation, sous quelque forme que ce soit,
réservés pour tous pays.

Composition: TypoT_EX (Quimper)

© Publications des universités de Rouen et du Havre, 2017

Rue Lavoisier, 76821 Mont-Saint-Aignan Cedex

www.univ-rouen.fr/purh

Collection « Économie publique et économie sociale »

ISSN : en cours

ISBN : 979-10-240-0252-1

Remerciements

Cet ouvrage est le produit de l'activité de la Commission scientifique « Économie publique » du CIRIEC-France. La commission a engagé sa réflexion en janvier 2011, s'est réunie à trois reprises pour travailler la problématique de l'ouvrage, discuter des contributions et les faire évoluer.

Les remerciements s'adressent à l'ensemble des participants de la Commission et aux contributeurs pour leurs apports, la qualité de leur activité et la fécondité des échanges. Le livre a bénéficié du soutien actif du CIRIEC-France, de son président Alain Arnaud, de son président d'honneur Jacques Fournier, de son vice-président Marcel Caballero et de la secrétaire du bureau Nicole Guillard.

L'ouvrage a fait l'objet d'une double évaluation anonyme de Malika Ahmed-Zaïd, professeure de l'université de Tizi-Ouzou, directrice du laboratoire REDYL et de Jacques Mazier, professeur et membre du laboratoire CNRS CEPN de l'université de Paris 13. Ils sont à remercier pour leurs commentaires très pertinents qui ont été pris en compte par les contributeurs et ont permis d'améliorer la qualité de l'ouvrage.

Introduction

Crise et besoins de renouveau de l'action publique

Philippe BANCE*

Face à la crise majeure qui a frappé l'économie mondiale en cette fin de décennie 2000, les analystes, les chercheurs ou les politiques se sont penchés sur les expériences passées pour éviter de réitérer les erreurs de diagnostic, de préconisation ou d'action. La funeste expérience de la grande dépression des années 1930, qui a provoqué misère sociale, chômage massif, protectionnisme, nationalismes et mené le monde à une guerre mondiale dont les effets dévastateurs ont été poussés à leur paroxysme, est restée dans les esprits.

Ces relents du passé ont fort judicieusement conduit les décideurs de la planète à recourir à une intervention publique de très grande ampleur, plutôt qu'à la récuser ou la retarder pour des raisons doctrinales, afin de chercher à remédier à la crise. Il en avait été pourtant tout autrement durant la phase d'émergence de la crise. Un laisser-faire généralisé prévalait notamment vis-à-vis d'une finance libéralisée qui avait développé des comportements hyper-spéculatifs sur des actifs opaques et hautement risqués. L'insolvabilité des crédits *subprimes* aux États-Unis fut ainsi le déclencheur de la crise qui suscita de premières faillites bancaires et altéra profondément la confiance des agents économiques. Si on n'avait pas réellement mesuré les effets hautement toxiques de la spéculation financière, les agences de notation moins encore que leurs clients les banques, les conséquences furent brutales, après que le gouvernement étasunien eut décidé de laisser faire la faillite de la banque Lehman Brothers. La crise bancaire de septembre 2008 qui a suivi a dès lors contraint les États à agir massivement et dans l'urgence: l'économie mondiale se trouvait en effet face à une menace systémique d'effondrement généralisé du fait d'un rationnement du crédit, d'une profonde défiance dans le secteur bancaire. La première phase de crise qui s'engage alors est marquée par des plans d'urgence mis en œuvre par les principaux États de la planète, notamment avec des positions concertées dans le cadre du G 7 puis du G 20, de concert avec leurs banques centrales. On est ainsi parvenu à éviter le pire par une injection massive

* Directeur adjoint du Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation (CREAM), université de Rouen.

de liquidités, par un très fort abaissement du taux de base bancaire, par une aide financière considérable des États aux entreprises et en particulier aux banques, en couvrant les actifs toxiques, par des nationalisations visant à empêcher des faillites en chaîne. Mais passé la phase de crise aiguë, un effondrement des bourses mondiales et une forte récession économique se sont produits, malgré des plans de relance massifs mis en œuvre dès 2009 par les principaux pays de la planète. Le sauvetage de l'économie mondiale eut de plus pour conséquences un accroissement sans précédent des déficits publics et une montée massive de l'endettement qui touchera très vite l'Europe et en particulier les pays du sud de l'Union européenne (UE). On entre alors dans une seconde phase de crise, celle de la dette des États qui menace cette fois tout particulièrement l'Europe. L'incapacité de pays européens à mettre en œuvre des actions de très grande ampleur, permettant d'apporter des solutions durables pour restaurer la confiance, conduira à un nouvel approfondissement de la crise économique à la suite du krach financier d'août 2011. Les mesures d'austérité généralisée envisagées menacent tout particulièrement l'UE d'une rechute économique extrêmement brutale, d'une nouvelle crise systémique et d'un éclatement européen.

Si on a donc évité durant la première phase de crise les erreurs du passé, leur résurgence n'est pas exclue tant la gouvernance mondiale et européenne montre ses limites. La pertinence de l'intervention publique se trouve de nouveau questionnée. Pour réorienter l'action publique vers des solutions d'avenir, il convient dès lors de la repenser. L'analyse sur le renouveau de l'action publique s'avère plus que jamais cruciale et tout particulièrement dans une Europe qui tend à voir s'affaiblir sa position relative dans le monde. C'est donc œuvre nécessaire que d'établir une analyse sans complaisance des faiblesses de la France et de l'UE pour analyser les opportunités qui permettraient de s'engager dans une nouvelle dynamique des politiques publiques qui réponde aux défis actuels. Telle est l'ambition de cet ouvrage qui s'appuie, pour mener l'étude, sur des contributions de spécialistes, chercheurs et praticiens, de disciplines diverses : économie, droit, gestion, science politique, sociologie. Les analyses croisées et convergentes, établies après des réunions de discussion des contributions, organisées par le CIRIEC-France dans le cadre de sa commission scientifique « économie publique¹ », sont déclinées dans l'ouvrage en trois parties. La première partie analyse les interventions publiques qui ont permis de circonscrire dans un premier temps une crise systémique mais non d'y remédier. La deuxième étudie les difficultés inhérentes à la mise en œuvre des politiques publiques en France et en Europe. Enfin, la troisième partie porte sur les refondations de l'action publique.

1. Placé dans une perspective européenne, cet ouvrage fait suite à un autre livre réalisé dans le cadre de la commission scientifique internationale « Entreprises publiques/Services publics » du CIRIEC : CIRIEC, P. Bance, L. Bernier, *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique*, Bruxelles-New York, Peter Lang, 2011.

La première partie montre comment l'intervention publique a limité temporairement l'ampleur d'une profonde récession de l'économie mondiale et n'a pu en éviter la résurgence. Philippe Bance ouvre cette partie par une analyse concernant les « politiques budgétaires dans la crise ». Il précise comment il a fallu mobiliser massivement les finances publiques en dernier rempart d'un cataclysme planétaire annoncé et remédier à une crise dont les racines se trouvent dans la dérégulation et l'avidité de la finance que les États ont laissées se déployer depuis les années 1980. Les budgets publics ont ensuite joué un rôle contra-cyclique grâce aux stabilisateurs automatiques et aux politiques discrétionnaires. Ces interventions sont à l'origine de déficits publics qui n'avaient jamais été atteints en période de paix par la plupart des pays. Elles ont également très rapidement accru la dette publique marquant les limites de l'intervention publique en remède à la crise dans le cadre institutionnel mondial et européen actuel. Le risque de crise systémique resurgit du fait du surendettement des pays du sud de l'Europe, de la forte contraction des dépenses publiques et d'une croissance économique en berne du fait de la conjonction de politiques de contraction du déficit et de la dette publics. Cela appelle à dépasser le cadre étroit de politiques européennes soumises aux contraintes des marchés et de l'analyse économique orthodoxe.

L'analyse de Nathalie Rey porte ensuite sur la relation entre « États et systèmes financiers européens ». Elle montre que ce sont paradoxalement les systèmes financiers, et notamment les grandes banques européennes, qui sont après quelques années les grands gagnants de la crise. Les autorités publiques n'ont pas su tirer les leçons de cette crise : elles ont soutenu financièrement les systèmes financiers sans pour autant remettre profondément en cause les modes de régulation d'avant-crise. Elles continuent à prôner l'autorégulation des marchés financiers, alors que ceux-ci imposent aujourd'hui une politique de réduction drastique des dépenses. Les États sont pourtant les garants en dernier ressort du bon fonctionnement des marchés financiers, et une bonne prise en compte de leur rôle devrait les amener à contraindre la finance à œuvrer pour l'intérêt général.

Ce diagnostic se retrouve dans la contribution de Luc Bernier qui porte sur « les entreprises publiques européennes et la crise économique ». Les interventions publiques de ce début de crise y sont analysées comme une occasion du changement qui a été manquée par les pouvoirs publics. Ceux-ci ont nationalisé ou aidé des entreprises en difficulté, et mobilisé pour cela des ressources très importantes sans que cela ait permis, au-delà d'effets défensifs, de modifier des modes de gestion et de régulation des activités concernées. On risque dès lors de se trouver de nouveau face à de graves difficultés. En effet, l'intervention dans ces entreprises a été vue au premier chef comme devant être temporaire, tellement temporaire que les problèmes de gouvernance de ces entreprises n'auront pas le temps d'être corrigés et qu'elles risquent de retourner à leurs errances passées aussitôt les contrôles gouvernementaux terminés. La situation budgétaire des gouvernements est également suffisamment difficile pour

qu'ils soient tentés de brader rapidement ces entreprises afin d'équilibrer leurs budgets. Au-delà de la situation de ces entreprises, il faut s'interroger sur la stratégie économique des États qui les possèdent et leur volonté de se doter d'instruments pour la mettre en œuvre. La crise est une occasion de faire autrement.

De ces diagnostics, il ressort que, quelques années après le déclenchement de la crise, la situation économique reste très fragile et n'exclut pas une rechute dans la récession ni l'accentuation d'un déclin européen. C'est l'objet des études de la deuxième partie de l'ouvrage. Les fragilités de la France et des pays européens vont en effet au-delà des effets induits par la dépression ; elles tiennent tout à la fois à des faiblesses structurelles, à la nature des transformations à l'œuvre ou en cours, à la difficulté d'instaurer dans l'UE de nouvelles politiques publiques. Les objectifs fixés par les autorités nationales ou communautaires et les résultats obtenus sont l'objet du questionnement.

Jean-Claude Boual analyse ces mutations dans « L'administration française dans la tourmente ». Il souligne le rôle essentiel de la puissance publique et de son administration pour le développement des territoires et le fonctionnement des services publics. Dans un contexte de crise écologique (réchauffement climatique, limite des ressources naturelles, dégradation de la biodiversité...), la puissance publique et les services publics ont un rôle de pilotage et d'exemplarité pour répondre aux défis sociaux. Les services publics sont également sources de richesse, d'emploi, de recherche et d'activités économiques innovantes. Dès lors, repenser et moderniser l'État ne peut se ramener à diminuer les effectifs et les moyens de la fonction publique pour réduire les déficits. Les politiques suivies ces dernières années vis-à-vis des services publics et des administrations (loi organique sur les lois de finances, réforme générale des politiques publiques, évolution des statuts des personnels, précarisation) ont pour effet de les déstabiliser dans leurs structures, leurs organisations, leur éthique et portent atteinte au moral des fonctionnaires et agents publics.

Hugues Jennequin poursuit l'analyse dans « Politiques publiques et développement territorial en France ». Il précise les effets de la reterritorialisation et de la concentration des services publics français, les ruptures qui en résultent sur la gestion et le financement des politiques publiques, la capacité des collectivités territoriales de pallier le retrait des politiques de développement centralisées, l'efficacité et l'évolution des inégalités. Le constat est que la crise économique accentue les inégalités territoriales du fait de la désindustrialisation et du renforcement de la contrainte publique. Les principales politiques d'aménagement apparaissent ainsi trop orientées vers les industries et trop largement dédiées à de l'accompagnement d'industries en difficulté plutôt qu'à de véritables politiques de revitalisation des territoires. Les nouvelles cartes géographiques des services publics hospitaliers, judiciaires et militaires accentuent de plus les inégalités au sein

des régions entre villes centres et zones d'influence. Il s'agit d'un relatif déni du rôle des services sur les territoires.

David Flacher et Hugues Jennequin analysent plus avant les politiques européennes de « libéralisation des industries de réseau ». Ils montrent que si ces politiques et les dispositions réglementaires associées ont été instaurées pour promouvoir la concurrence et profiter de gains d'efficacité dans des secteurs caractérisés par un certain niveau de monopole naturel, ces gains n'ont pas été engendrés. D'un point de vue théorique, les arguments « marchands » en faveur de la libéralisation négligent en effet l'influence de facteurs complexes tels que la concurrence et l'information imparfaites ou les conséquences d'un équilibre de second rang. À court terme, ces politiques restreignent l'action contra-cyclique des pouvoirs publics vis-à-vis des politiques industrielles préexistantes et rendent plus difficile la sortie du cercle vicieux d'une économie en crise. En outre, à long terme, si la libéralisation peut favoriser l'innovation/investissement incrémental, elle a des effets négatifs ou ambigus sur l'investissement radical et ne conduit pas nécessairement à un niveau d'investissement optimal par rapport aux monopoles publics.

Faut-il cependant voir dans les nouvelles pratiques des partenariats public-privé (PPP), que la Commission européenne et des intérêts économiques impulsent, une solution d'avenir pour résoudre les contraintes financières des États ou des collectivités territoriales et dynamiser les services publics dans l'UE? Cathy Zadra-Veil étudie la question dans « Les partenariats public-privé en Europe ? ». Elle montre que la préconisation des PPP procède d'un contexte de libéralisation et de désengagement d'États qui cherchent à réduire leur endettement. La question de l'instauration d'une régulation qui dépasse le champ du contrat lui-même (prix, modalités...) s'en trouve cependant posée. Il manque à cet égard en Europe des micro-institutions d'accompagnement, de suivi et de mutualisation des informations créant ainsi de la connaissance pour une fourniture de biens communs répondant à l'intérêt général. L'émergence de nouvelles formes de régulation plus participatives et démocratiques se heurte ainsi à des règles informelles qui ralentissent le changement institutionnel nécessaire.

Mihaela M. Similie examine pour sa part la place des services d'intérêt général (SIG) et leur contribution à la réalisation des objectifs européens de cohésion économique, sociale et territoriale, précisant les enjeux de la révision de la conception actuelle pour la politique de cohésion de la période 2014-2020. Les objectifs de l'UE en matière de cohésion économique, sociale et territoriale sont entrés progressivement dans les politiques et le droit communautaires, notamment par les traités d'Amsterdam et de Lisbonne. Les compétences sont ainsi aujourd'hui partagées entre l'Union et ses États membres. Mais chaque pays connaît des évolutions spécifiques selon des logiques d'européanisation particulières et leurs mises en œuvre intègrent les impacts national et/ou régional des politiques européennes, nationales et/ou infranationales, des situations et des politiques propres à chaque pays et région. La crise se traduit de

plus par des réticences nationales pour financer des mesures relevant de solidarités intra-communautaires. Elle n'incite malheureusement pas non plus la Commission européenne à promouvoir le rôle des SIG pour renforcer la cohésion de l'UE.

Pour conclure la deuxième partie, François Aballéa analyse « richesse et inégalités sociales en Europe ». Il en ressort que les diverses vagues d'élargissement de l'Europe ont accru sa diversité interne. Les différences de richesse s'expliquent en grande partie par des inégalités de niveaux de vie entre pays, mais aussi par des inégalités internes à chaque pays. Or, il apparaît que ces dernières varient beaucoup d'un pays à l'autre. Si l'intégration européenne a entraîné un certain rapprochement des différents pays tant au regard de la cohésion territoriale que de la cohésion sociale, le rattrapage ne se fait que lentement. Par-delà la rhétorique sur le « modèle social européen », les modèles sociaux concrétisés par les politiques fiscales et sociales nationales divergent. La politique sociale de l'Union reste embryonnaire. De plus, dans les pays les plus avancés, après des décennies de réduction des inégalités, les écarts ont à nouveau tendance à se creuser, au moins au niveau des extrêmes. La crise de 2008, par son incidence sur les politiques correctrices ou palliatives, les a vraisemblablement accrus.

Face à ces difficultés d'une Europe profondément affectée par la crise, la troisième partie traite des refondations souhaitables et soutenables de l'action publique dans une UE forte de ses institutions et de son histoire mais aussi prise par le doute, confrontée à la montée des souverainismes.

Pierre Bauby étudie ainsi comment « repenser l'action publique à l'aune de l'Union européenne ». Il part du constat de la difficulté sinon de l'incapacité d'analyser les enjeux européens en utilisant, comme il est fait le plus souvent, les outils de connaissance et de compréhension, économiques, juridiques, politiques, anthropologiques, forgés pour appréhender les États-nations. L'UE ne correspond, ni par ses objectifs, ni par ses institutions, ni par sa gouvernance, ni par ses mécanismes de participation démocratique, à un État-nation, à une fédération ou une confédération. C'est un construit social, qui repose sur une série d'unités contradictoires spécifiques, sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Elle demande de forger des outils de connaissance et d'intelligibilité adaptés à ses réalités, seuls à même de rendre compte des réalités actuelles, comme des enjeux d'avenir. Des pistes de ce que pourraient être de nouveaux concepts sont avancées qui constituent un appel à des échanges et confrontations pluridisciplinaires.

Pour repenser l'Europe, il convient également de préciser sur quelles bases instaurer de nouvelles politiques publiques européennes. Les analyses suivantes portent dans cette perspective sur la coordination des politiques publiques, sur l'adoption de politiques structurelles et d'adossement sur les organisations non lucratives, sur la mise en place de politiques de développement durable.

La question de la revitalisation des politiques publiques européennes est tout d'abord traitée sous l'angle de l'élaboration de nouveaux mécanismes

institutionnels européens et d'une meilleure coordination des politiques publiques. Cette perspective est adoptée du point de vue des politiques budgétaires et de la politique de la monnaie unique.

En étudiant « la coordination des politiques budgétaires européennes », Philippe Bance prône ainsi une « coopération renforcée géométrisée proactive ». Il montre en effet que, face à la crise actuelle des finances publiques, il convient de redonner des marges de manœuvre aux autorités publiques en Europe pour réguler une économie atone et fortement instable. Pour ce faire, il est d'abord nécessaire de s'émanciper des conceptions néoricardiennes de la politique économique qui ont inspiré l'UE et qui, après avoir été mises en sommeil, pourraient faire leur grand retour avec la crise de la dette. Une meilleure coordination des politiques publiques, dont les effets positifs sont clairement mis en exergue par l'analyse post-keynésienne et la théorie des jeux, est à promouvoir en dépassant les blocages institutionnels actuels qui tiennent aux problèmes de gouvernance dans une UE à 27. Pour initier une nouvelle dynamique, on pourrait par une bifurcation institutionnelle fonder les politiques publiques sur une « Europe à géométrie variable » qui permettrait d'initier une nouvelle dynamique autour de pays jouant un rôle d'avant-garde. En s'appuyant sur des valeurs partagées pour mener des politiques coordonnées proactives qui soient en phase avec les intérêts généraux nationaux voire infranationaux, on revitaliserait la démocratie européenne.

Faruk Ülgen analyse pour sa part « la stabilité de l'espace monétaire européen et le rôle international de l'euro ». Les instabilités monétaires et financières actuelles poussent les différentes économies à envisager des solutions peu coordonnées qui remettent aussi en question la pertinence de la monnaie européenne. Pour remédier aux instabilités, une reconsidération du rôle de l'euro au niveau international est nécessaire. Un expansionnisme constructif permettrait de poser l'euro comme le véhicule d'une nouvelle conception du système monétaire international (SMI) dont la stabilité peut être considérée comme un bien public international. Une telle alternative signifie de modifier les règles d'un SMI asymétrique dominant qui vise à contenir les conflits latents, sans chercher à les réduire. Elle renvoie au renforcement de l'unité de l'euro sur le plan des règles, instruments, institutions et pratiques monétaires/financiers, mais aussi des objectifs communs. Les conditions de régulation et d'encadrement du fonctionnement des économies globalisées passent dès lors par une coordination/coopération européenne et internationale, pour donner une plus grande unité et solidité à la zone euro, une stabilité accrue au SMI.

Jacques Fournier traite quant à lui, dans « La difficile reconquête des fonctions collectives », des politiques structurelles et plus précisément de l'organisation collective de la satisfaction des besoins autour d'une approche renouvelée et élargie du service public. Les fonctions collectives recouvrent l'ensemble des domaines d'activité dans lesquels la satisfaction des droits fondamentaux ne peut être assurée convenablement par le marché. La collectivité doit y définir les orientations du système de production,

y coordonner les actions menées par les opérateurs et y assurer le degré voulu d'égalité dans la satisfaction du besoin social correspondant. Cet axe de l'action publique englobe les activités régaliennes (justice, police), les grands services publics socioculturels (santé, action sociale) mais aussi des fonctions économiques vitales (énergie, transport, logement, crédit). Pour l'impulser, il conviendrait d'instituer une planification rénovée et une nouvelle dynamique de fonctionnement. Elles devraient reposer sur de nouvelles règles : transparence ; ouverture et participation citoyenne, gratuité et tarification publique ; diversification de l'offre et « capabilisation » de la demande ; recherche concertée d'une plus grande efficacité.

Danièle Demoustier interroge, dans « Économie sociale et action publique : élargissement, substitution, ou aiguillon ? », la capacité des acteurs de l'économie sociale à participer, à partir de la réponse à des intérêts collectifs, à la construction de l'intérêt général, notamment à travers les politiques publiques. Jusqu'ici, la reconnaissance de l'économie sociale par les pouvoirs publics n'a guère réussi à dépasser les approches dichotomiques et hiérarchisées entre développement économique et développement social ; à intégrer les problématiques sectorielles dans une vision globale ; à dépasser les différences statutaires pour valoriser les stratégies communes. L'approche partenariale des années 1990 s'est largement dissoute dans une logique de mise en concurrence qui cherche à résoudre à court terme des contraintes quantitatives de volume et de prix de services à la population. Au niveau territorial (agglomérations, pays, régions), émergent cependant de nouvelles tentatives d'approches transversales (en termes de structuration des acteurs, construction conjointe de politiques communes, encouragement à la mutualisation et l'inter-coopération, recherche d'indicateurs pertinents). Elles reposent sur la nature socio-économique de l'économie sociale et devraient être mobilisées pour décloisonner l'action publique.

Pourrait-on également viser dans une perspective de long terme à la mise en place « de nouveaux indicateurs de convergence pour une Europe durable » ? C'est l'objet de l'analyse de Florence Jany-Catrice. La question des indicateurs de mesure du bien-être, du progrès ou du développement durable a été réactivée dans les années 1990 par une prise de conscience progressive des méfaits de « la croissance pour la croissance », et du productivisme, sur une interrogation collective autour de ce qu'est une bonne société ou en tout cas de ce qu'est une société soutenable. L'Europe est partie prenante de ces débats. Cependant, les instruments de gouvernement que sont les indicateurs de bien-être n'ont pas la neutralité axiologique qu'on leur prête souvent, ce qui nécessite que soient exposées les conditions sociopolitiques dans lesquelles ils sont élaborés et leur soutenabilité collective. Il en ressort que les conditions institutionnelles et démocratiques ne sont pas encore réunies pour que ces indicateurs soient mobilisés pour la convergence d'une Europe soutenable. Il conviendrait pour cela de mettre en œuvre des débats avec la société civile pour identifier les besoins et les services jugés d'intérêt général, les évaluer et apprécier leur soutenabilité.

I^{re} partie

**LES INTERVENTIONS PUBLIQUES
APRÈS 2008**

Chapitre 1^{er}

Les politiques budgétaires dans la crise : krach, sauvetage, boomerang... trappe à intervention publique ?

Philippe BANCE*

Face à la crise qui frappe l'économie mondiale en 2008, a émergé un consensus planétaire comme rarement dans le passé avec une telle immédiateté: des politiques budgétaires caractérisées par d'importants déficits sont nécessaires pour y remédier. Le phénomène aurait quelque temps plus tôt laissé incrédules les analystes tant la croyance dans les vertus de l'équilibre ou du moins de la rigueur de gestion budgétaire était partagée. Pour autant, après trois années d'intervention très active, alors que la crise reste pleinement d'actualité et reste des plus aiguës, la situation financière des États s'est fortement dégradée, suscite la défiance des marchés, et rend insoutenable dans les conditions actuelles la poursuite des efforts menés par les autorités publiques.

La nouvelle phase de la crise provoquée par la forte progression de la dette européenne, la dégradation de la confiance des marchés et le nouveau krach financier de l'été 2011 met aujourd'hui l'Europe et ses politiques communes au cœur du problème.

L'objet de cette contribution est dès lors d'analyser les raisons qui ont conduit aux difficultés que connaît aujourd'hui l'UE. On analysera dans cette perspective la dynamique de l'intervention publique, les facteurs explicatifs des mutations intervenues, les limites actuelles de cette action pour mieux cerner les perspectives d'avenir. Il conviendra pour appréhender correctement la nature de la crise actuelle de remonter à ses origines financières avant de préciser le rôle d'amortisseur des interventions publiques et d'analyser enfin l'effet boomerang qui en est résulté par l'endettement.

* Directeur adjoint du Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation (CREAM), université de Rouen.

1. Les origines financières de la crise

Une mise en perspective historique sur la genèse de la crise est doublement utile : elle permet d'identifier les facteurs déclenchant de la crise afin d'établir un diagnostic pertinent des potentialités et des limites de l'action publique. La crise amorcée en 2007-2008 est en premier lieu une crise financière¹. Elle a pour origine le changement de paradigme des autorités publiques en matière de régulation économique après le consensus de Washington des années 1980. Les croyances théoriques reposant sur des hypothèses très idéologiquement marquées de rationalité substantive des agents économiques, d'efficience des marchés, de supériorité de l'autorégulation marchande et de la concurrence vis-à-vis de l'intervention publique se sont en effet propagées dans le monde. Elles ont poussé les États à engager, dans la foulée des pays anglo-saxons, des réformes en profondeur. Celles-ci se sont principalement caractérisées par la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique et par le dessaisissement des États de certaines de leurs compétences via la libéralisation, le développement des privatisations, la dérégulation financière.

Dans le secteur de la finance, ces réformes ont été initiées par les États-Unis sous l'administration Reagan puis approfondies par ses successeurs. Cela débouche sur un démantèlement complet de la réglementation instaurée durant la grande dépression² pour encadrer une finance jugée responsable du krach de 1929 et éviter la résurgence des effets pro-cycliques du comportement des banques. Par leurs actions de lobbying les banques américaines ont cependant su imposer durant les années 1980 et 1990 des politiques de laisser-faire, arguant de cette nécessité pour dynamiser l'activité économique. Les réformes adoptées ont contribué aux processus de mondialisation financière et de libéralisation des mouvements de capitaux. Il en est résulté une domination sans précédent de la finance sur l'économie mondiale (Bourguinat et Briys, 2009). Les innovations financières de grande ampleur qui ont été déployées ont suscité un très fort développement de l'activité financière. Cette croissance était pourtant non soutenable et a finalement eu des effets très toxiques pour l'économie réelle en suscitant une grande instabilité et une défiance généralisée vis-à-vis des marchés. La déréglementation a remis en cause une saine séparation d'un point de vue prudentiel des activités bancaires de prêteur et d'investisseur financier,

-
1. On peut également trouver d'autres facteurs d'émergence de la crise, tels le développement d'un modèle de croissance inégalitaire et les limites du productivisme (*Alternatives économiques*, 2010), mais la responsabilité première de la finance dans son déclenchement en 2007-2008 est largement admise.
 2. Le gouvernement Clinton a ainsi, sous la pression des milieux financiers, achevé en 1999 le démantèlement de la réglementation adoptée durant la grande dépression, à savoir la loi Glass-Steagall. Cette loi de 1933 avait instauré la séparation entre d'une part les activités de prêt et de dépôt et d'autre part d'investissement, c'est-à-dire sur titres et valeurs mobilières.

et provoqué le développement de bulles spéculatives massives. L'instabilité et les comportements pro-cycliques de la finance procèdent dès lors largement de la mise en place d'un « système bancaire parallèle, appelé *shadow banking* [...] accumulant les positions à risque et échappant à tout contrôle » (Cartapanis, 2011). La titrisation des actifs, la complexité des produits dérivés élaborés par la finance et l'opacité régnant sur les marchés ont largement contribué à leurrer de nombreux agents économiques sur les potentialités réelles des investissements et à amplifier les comportements grégaires. Les crédits *subprimes* développés aux États-Unis (c'est-à-dire de prêts « en dessous du premier choix » à des ménages manquant d'assise financière) marquent à cet égard le point d'orgue d'une recherche effrénée de profit qui a provoqué l'effondrement des marchés en mettant en grave difficulté emprunteurs et prêteurs. En effet, par-delà les traits classiques de la crise financière (boom, retournement des anticipations, krach), les effets amplificateurs de l'absence de régulation et des innovations financières³ sur le cycle des affaires sont patents : emballement puis étranglement du crédit, sous-estimation puis surdimensionnement des risques, manque de provisionnement des banques et de règles prudentielles. On débouche ainsi en septembre 2008 sur une phase de crise systémique, c'est-à-dire de menace d'effondrement général du système économique. Une défiance généralisée gagne les agents économiques lorsque le gouvernement américain décide en septembre 2008, de manière inconsidérée, de mettre en liquidation Lehman Brothers. Il s'agissait de sanctionner la banque pour ses pratiques non vertueuses et de récuser l'adage « *too big to fail* ». La panique mimétique qui gagne les marchés oblige alors le gouvernement américain, et dans la foulée ceux du reste du monde, à mener des actions de grande ampleur pour éviter l'effondrement qui se dessine. Les actions engagées dans un premier temps, menées de concert avec les banques centrales, vont permettre d'éviter l'asphyxie de l'économie mondiale en l'inondant de liquidités⁴. Les banques centrales vont ensuite mener des actions de soutien à l'activité économique en réduisant considérablement leur taux de base bancaire (voir *infra* la contribution de Nathalie Rey). Par-delà la mise en œuvre de mesures d'inspiration keynésienne, les États vont également soutenir l'activité par des nationalisations, des aides directes ou autres recapitalisations d'entreprises (voir *infra* la contribution de Luc Bernier).

3. Par-delà les créances douteuses détenues par les banques du fait des crédits *subprimes*, celles-ci ont redistribué une partie de leurs créances sur le marché des capitaux sous forme d'actifs structurés, ce qui leur évitait d'avoir à respecter les règles micro-prudentielles en faisant sortir ces créances de leur bilan.

4. Il s'agit alors de permettre le refinancement de l'économie résultant du comportement de défiance des banques qui entrave le fonctionnement du marché interbancaire. Les banques centrales agissent ainsi de concert avec les États, rompant, notamment dans le cadre européen, avec le principe d'indépendance de la banque centrale et la conception monétariste de la politique économique centrée sur la lutte contre l'inflation.

Ainsi, aussitôt après la faillite de Lehman Brothers, l'intervention publique a, tant aux États-Unis qu'en Europe, des traits diamétralement opposés à ceux de la période précédente. Le laisser-faire s'efface devant une logique keynésienne : les leçons de la crise de 1929 ont alors été retenues pour enrayer le pire des scénarios. Des politiques de soutien à l'activité économique vont ainsi s'exercer, et mettre à forte contribution les budgets publics.

2. Budgets publics et politiques budgétaires face à la crise

Si la crise systémique est enrayerée fin 2008, la récession gagne l'économie sur le plan mondial. Divers mécanismes cumulatifs contribuent en effet à la transmission de la crise financière à l'économie réelle. Une contraction de la demande résulte tout d'abord de l'effet richesse réelle : le krach financier, en réduisant le patrimoine des ménages, pousse à la diminution des dépenses ; les ménages surendettés sont également contraints de réduire leur passif ; l'altération de la confiance incite de plus les ménages à constituer une épargne de précaution. Du côté des entreprises, la baisse de la demande et les faillites suscitent une montée du chômage et donc un nouvel affaiblissement de la demande des ménages. La contraction du crédit et la frilosité des banques ont également des effets de long terme en poussant à la baisse de l'investissement productif, à la chute des dépenses de recherche et développement (R&D). Il en est de même de la dévalorisation du stock de capital, de la baisse de la productivité des facteurs (Cartapanis, 2011).

Après avoir fortement chuté en 2008, la croissance économique, mesurée conventionnellement par le PIB⁵, devient très négative en 2009 pour la plupart des pays de l'OCDE. Tous ces pays sont touchés par la dépression. Pour les pays européens, les États-Unis et le Japon, recensés dans le tableau 1, les taux de croissance chutent ainsi entre 2007 et 2009 de 4,9 à 8,7 points de PIB, hormis l'Irlande pour laquelle la baisse atteint 12,2 points. Parmi les pays de l'UE⁶, certains dits du sud de l'Europe (Grèce, Irlande et Italie) ainsi que le Royaume-Uni et l'Allemagne sont les plus fortement atteints en ce début de crise (ce dernier pays connaissant cependant un net rebond après 2009). La zone euro, qui depuis sa création connaît une

5. Comme l'ont montré les travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social (<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>), l'indicateur du PIB est un instrument très imparfait de mesure du niveau et de l'évolution du bien-être des populations. Il n'en reste pas moins un indicateur de référence des marchés et des États pour spécifier et ajuster les politiques publiques.

6. La moyenne des variations annuelles des PIB en volume des 20 pays de l'UE appartenant à l'OCDE (hors Estonie, adhérente à l'OCDE depuis décembre 2010) passe ainsi de 4,2 % en 2007 à 0,2 % en 2008 et 4,2 % en 2009, sans évolution significative de la dispersion puisque les écarts-types pour ces trois années sont de 2,3 ; 2 ; 2,6.

Tableau 1 – Croissance économique et soldes publics.

	PIB en volume en variation par rapport à l'année précédente						Solde financier des administrations publiques en % du PIB nominal					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Allemagne	3,4	0,8	-5,1	3,6	3,0	0,6	0,2	-0,1	-3,2	-4,3	-1,2	-1,1
Belgique	2,8	0,9	-2,7	2,3	2,0	0,5	-0,3	-1,3	-5,9	-4,2	-3,5	-3,2
Danemark	1,6	-1,1	-5,2	1,7	1,1	0,7	4,8	3,3	-2,8	-2,8	-3,7	-5,1
Espagne	3,5	0,9	-3,7	-0,1	0,7	0,3	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-6,2	-4,4
France	2,2	-0,2	-2,6	1,4	1,6	0,3	-2,7	-3,3	-7,6	-7,1	-5,7	-4,5
Grèce	3,0	-0,2	-3,2	-3,5	-6,1	-3,0	-6,8	-9,9	-15,8	-10,8	-9,0	-7,0
Irlande	5,2	-3,0	-7,0	-0,4	1,2	1,0	0,1	-7,3	-14,2	-31,3	-10,3	-8,7
Italie	1,7	-1,3	-5,1	1,5	0,7	-0,5	-1,6	-2,7	-5,4	-4,5	-3,6	-1,6
Pays-Bas	3,9	1,8	-3,5	1,6	1,4	0,3	0,2	0,5	-5,5	-5,0	-4,2	-3,2
Pologne	6,8	5,0	1,6	3,8	4,2	2,5	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,4	-2,9
Portugal	2,4	0,0	-2,5	1,4	-1,6	-3,2	-3,2	-3,7	-10,2	-9,8	-5,9	-4,5
Royaume-Uni	3,5	-1,1	-4,4	1,8	0,9	0,5	-2,8	-4,8	-11,0	-9,6	-8,1	-6,5
Suède	3,4	-0,8	-5,1	5,4	4,1	1,3	3,6	2,2	-0,9	-0,1	0,1	0,0
Zone euro	3,0	0,3	-4,2	1,8	1,6	0,2	-0,7	-2,1	-6,4	-6,3	-4,0	-2,9
Japon	2,4	-1,2	-6,3	4,1	-0,3	2,0	-3,3	-2,6	-7,0	-6,5	-7,3	-7,6
États-Unis	1,9	-0,3	-3,5	3,0	1,7	2,0	-3,9	-6,8	-9,8	-9,0	-8,3	-7,7
OCDE	2,8	0,1	-3,8	3,1	1,9	1,6	-2,6	-4,3	-7,1	-6,6	-5,7	-4,9

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 90, estimations et prévisions de l'OCDE publiées en novembre 2011 pour les années 2011 et 2012⁷.

très faible croissance, enregistre ainsi, avec le Japon, la plus forte contraction de son activité économique.

7. Le solde financier correspond aux recettes fiscales et non fiscales des administrations publiques diminuées des dépenses totales des administrations publiques. La définition

Les faibles taux de croissance que connaissent les pays du sud de la zone euro dès les premières années de crise s'expliquent notamment par la surévaluation de la monnaie européenne, qui s'est accentuée de 2002 à 2011⁸. Cela contribuera à accentuer la défiance vis-à-vis du Sud de l'Europe. Les différentiels de compétitivité, inhérents aux caractéristiques intrinsèquement différentes des appareils productifs des pays du nord et du sud de l'Europe, suscitent en effet des déséquilibres commerciaux importants au Sud. Ces déficits sont à la fois intra-européens (les pays du Nord et en particulier l'Allemagne exportant massivement vers le Sud) et vis-à-vis des pays hors UE. Les ajustements de parité n'étant plus possibles avec la création de l'euro, la solidarité interne faisant par ailleurs grandement défaut, les interventions budgétaires en faveur du Sud étant proscrites dès le départ par l'Allemagne, ces pays ont connu d'importantes difficultés économiques qui ont accentué la défiance à leur égard.

Avec l'entrée en dépression, la dégradation des comptes publics est cependant générale : les déficits des administrations publiques de la plupart des pays se creusent fortement en 2008 pour atteindre en 2009 un niveau inégalé dans le passé en période de paix et restant historiquement élevé en 2010 et 2011. La dégradation du solde des administrations publiques par rapport à 2008 se situe pour une majorité de pays entre 4 et 7 points de PIB. Pour les 20 pays de l'UE membres de l'OCDE⁹, la moyenne des déficits des administrations publiques en pourcentage du PIB passe ainsi de 0,7 % en 2007 à 2,1 % en 2008 et à 6,4 % en 2009. La dispersion du ratio déficits publics sur PIB ne s'accroît cependant que faiblement dans le même temps : pour les 20 pays de l'UE, l'écart type passe de 3 à 3,5 puis à 3,7. La Grèce, l'Espagne, le Royaume-Uni et le Portugal ont cependant des ratios de déficits publics qui dépassent ou s'approchent de taux à deux chiffres. L'Irlande est quant à elle très fortement touchée du fait notamment d'un plan de sauvetage des banques privées qui conduit l'État à des renflouements massifs¹⁰. La situation des pays du Sud reste en 2010 et 2012 très dégradée : ils sont tout particulièrement et durablement touchés par la baisse des rentrées fiscales, qui résulte de leur faible croissance et de leur manque de compétitivité.

du solde financier diffère du déficit au sens de Maastricht : elle n'inclut pas les flux de paiements résultant d'accords de *swap* (ou contrats d'échange) et de contrats de garantie de taux (dits aussi accords de taux futur) qui sont comptabilisés comme des opérations financières et non comme des intérêts. Mais les chiffres n'en sont pas pour autant très éloignés.

8. L'euro est passé de 1,04 dollar en 2002 à 1,45 au milieu de 2011, pour redescendre cependant à moins de 1,30 début 2012.
9. À l'exclusion de l'Estonie.
10. L'Irlande, qui craignait de se voir imposer par les autres pays européens un relèvement de ses taux d'imposition qui avaient antérieurement alimenté sa croissance, au détriment de celle des autres pays, a en effet souhaité ne pas faire appel dans un premier temps aux aides européennes.

La dégradation, à la fois rapide et générale, des comptes publics est cependant révélatrice de l'interdépendance des économies nationales et de comportements souvent très similaires face à la crise. Les budgets publics jouent partout une influence modératrice pour circonscrire les effets dommageables de la chute d'activité¹¹. Les répercussions économiques et sociales de la crise eussent ainsi été sans cela nettement supérieures à celles qu'on observe réellement. Un double phénomène permet d'en expliquer les raisons.

Le premier tient à l'effet purement mécanique d'interdépendance entre d'une part fluctuations conjoncturelles et d'autre part recettes et dépenses des administrations publiques. En cas de récession, les recettes publiques se contractent puisqu'une moindre activité induit une diminution des rentrées fiscales. De plus, certaines dépenses publiques, telles les indemnités chômage, croissent du fait de la détérioration de l'activité économique. Le creusement du déficit public qui en résulte limite la récession par un soutien à la dépense privée. Le mécanisme, appelé « stabilisateurs budgétaires automatiques », produit des effets d'ampleur variable d'un pays à l'autre, selon les caractéristiques intrinsèques de la fiscalité nationale, tant en niveau qu'en structure. Un poids élevé des administrations publiques dans l'économie renforce généralement les effets stabilisateurs. L'OCDE (1999) précise que ceux-ci sont « d'autant plus grands que le système fiscal est progressif », redistributif¹². Ses effets diffèrent donc d'un pays à l'autre selon la structure de la fiscalité, et notamment selon l'élasticité des différentes catégories de prélèvements fiscaux par rapport au PIB¹³. Ils dépendent également du niveau des indemnités chômage. Cela peut expliquer, du moins en partie, la moindre cyclicité de certains pays et les différences d'amplitude de fluctuations conjoncturelles. La France est un pays pour lequel, comme le rappelle l'OCDE (2011), les mécanismes de stabilisation automatique ont un impact relativement élevé qui a permis en 2009-2010 d'éviter une forte contraction de l'activité économique. Les réformes fiscales menées depuis les années 1990 dans de nombreux pays européens, et en France, ont cependant réduit ces effets stabilisateurs en diminuant les prélèvements obligatoires, la progressivité et le caractère redistributif de la fiscalité. Quant à l'impact des stabilisateurs automatiques sur la détérioration des soldes publics, selon Le Bayon *et alii* (2010) ils représentent cumulativement, sur

-
11. Symétriquement, en phase de reprise, les stabilisateurs automatiques ont des effets retardateurs sur la reprise du fait de l'augmentation des prélèvements obligatoires.
 12. Les modèles fondés sur une conception ricardienne tendent à réduire la portée des politiques publiques, sur la base des anticipations rationnelles des agents économiques. Ils reposent cependant sur des hypothèses héroïques (voir *infra* la contribution de Philippe Bance).
 13. L'étude de 1999 de l'OCDE estime que, durant les années 1990 pour les pays de l'OCDE étudiés, l'élasticité par rapport au PIB est en moyenne de 1,25 pour les impôts sur les sociétés, de 1 pour l'impôt sur le revenu et pour les impôts à la consommation, de 0,75 pour les prélèvements de Sécurité sociale.

les années 2007 à 2010, 3,8 points de PIB en Allemagne, 4,7 en France, 4,9 aux États-Unis, 5,4 au Japon, 6,1 au Royaume-Uni et 11,4 en Espagne¹⁴. Dans cette même étude, on estime que la dégradation des soldes publics enregistrée provient alors, pour 70 % aux États-Unis, 71 % au Royaume-Uni, 73 % en Allemagne, 76 % au Japon, 78 % en France, des stabilisateurs automatiques¹⁵. Quant aux effets sur le PIB, l'OCDE (2009) précise que « la stabilisation automatique tend à être particulièrement faible en Corée, au Japon, aux États-Unis, en Suisse et en Nouvelle-Zélande, et particulièrement puissante dans les pays d'Europe du Nord dotés de systèmes de sécurité sociale très développés ». Mais, dans les pays les moins bien pourvus, les pouvoirs publics vont agir par des interventions discrétionnaires.

Les politiques budgétaires discrétionnaires constituent en effet un second levier des budgets publics pour stimuler l'activité. À partir de 2008, les États ont mené des actions volontaristes, mobilisant leurs budgets pour limiter l'impact de la dépression, relancer la croissance et chercher à rétablir la confiance :

La plupart des pays ont adopté des programmes de relance de grande envergure, ajustant simultanément divers impôts et programmes de dépenses. Une majorité de pays ont donné la priorité aux réductions d'impôts sur la stimulation des dépenses (mais le Japon, la France, l'Australie, le Danemark et le Mexique font manifestement exception) [...] les allègements fiscaux touchent principalement l'impôt sur le revenu des personnes physiques [...] Côté dépenses, pratiquement tous les pays de l'OCDE ont lancé et/ou accéléré des programmes d'investissement. En outre, pratiquement tous les pays de l'OCDE ont mis en place des mesures discrétionnaires pour soutenir l'économie face à la crise. Il apparaît que les programmes budgétaires appliqués en réaction directe à la crise et mesurés par leur impact cumulé sur les soldes budgétaires pour la période 2008-2010, représentent environ 3 1/2 pour cent du PIB de 2008 de la zone OCDE (OCDE, 2009).

D'après Le Bayon *et alii*, il apparaît également que « les impulsions budgétaires ont un caractère expansionniste dès 2008 en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis, et seulement en 2009 en Allemagne, en France et au Japon ». Les mesures ont cependant une ampleur et un calendrier différents suivant les pays. Ceci étant, « elles représentent de 2008 à 2010 une injection de 6,6 points de PIB au États-Unis, 4,4 points de PIB au Japon, de 3,4 points de PIB en Allemagne et au Royaume-Uni, de 2,4 points de PIB en Espagne [...] et seulement de 1,6 point de PIB en France ». L'impact des mesures discrétionnaires sur les soldes publics et la croissance économique est donc variable, les États ayant modulé leurs dispositifs eu égard au « degré de gravité de la crise économique, de la situation budgétaire avant la crise et de la taille des stabilisateurs automatiques. Selon une moyenne non

14. Le chiffre élevé de l'Espagne est expliqué par des pertes de recettes fiscales dues à la baisse d'assiettes fiscales.

15. En Espagne, ils sont estimés à 93 % du fait d'une politique très restrictive dès l'année 2010.

pondérée des pays de l'OCDE qui mettent en place des programmes de relance positive, le plan de relance type représente plus de 2 ½ pour cent du PIB sur la période 2008-2010 » (OCDE, 2009). Les pays non européens (Australie, Canada, Corée, Nouvelle-Zélande et États-Unis) ont été les plus actifs et ceci avec de plans budgétaires d'au moins 4 points du PIB en 2008, les États-Unis se situant à près de 5 points et demi.

Ce volontarisme s'inspire très directement des préceptes keynésiens et mise sur les effets multiplicateurs. L'OCDE (2009) a estimé, pour ses pays membres et pour chaque catégorie de dépenses ou de recettes, les coefficients multiplicateurs. Le modèle de référence, qui n'est pas keynésien¹⁶, donne une estimation de coefficients multiplicateurs qui conduit l'OCDE à juger pertinent le recours à la politique discrétionnaire pour « contribuer utilement à neutraliser l'impact du choc » et « efficace pour lutter contre le ralentissement économique ». On trouvera, en annexe, calculés par l'OCDE pour chaque pays-membre dans les années 2009-2010 : les effets globaux des programmes budgétaires par pays; les coefficients multiplicateurs avec variation de 1 % à la hausse de chaque type de dépense ou à la baisse de recette. Il en ressort qu'à court terme la hausse de l'investissement public a l'impact le plus fort sur le PIB, avec de plus des effets positifs à moyen terme sur l'offre. De même, l'accroissement de la consommation publique est considéré sur cette base comme un bon soutien à l'activité. Du côté de la fiscalité, les baisses d'impôts sont en moyenne d'une moindre efficacité pour soutenir la demande que les mesures de dépense, mais la baisse de l'impôt sur les revenus salariaux a l'effet maximal.

Huart (2011) montre par ailleurs que les actions discrétionnaires et autres plans de relance, en se combinant aux stabilisateurs automatiques, confèrent à l'action publique un caractère clairement contra-cyclique en ce début de crise. L'étude de la corrélation entre variation du solde structurel primaire public (hors service de la dette) et variation de l'écart de production¹⁷ établit ce caractère contra-cyclique expansif pour tous les pays de la zone euro et plus encore pour d'autres pays de l'UE (Royaume-Uni) et de l'OCDE (États-Unis). Cependant, dans la zone euro, l'effet contra-cyclique résulte principalement des stabilisateurs automatiques.

-
16. Dans le modèle, on fait l'hypothèse qu'une partie des ménages a un comportement ricardien, ce qui a pour effet de réduire l'efficacité de la politique budgétaire (voir *infra* la contribution de Philippe Bance) et que la politique monétaire n'est pas accommodante, ce qui, comme le montre la théorie, affaiblit les coefficients multiplicateurs. Par ailleurs, une règle de politique budgétaire est fixée pour assurer la viabilité à long terme de la dette publique. Les coefficients multiplicateurs ne sont dès lors pas très élevés (voir Annexes).
 17. L'écart de production est la différence entre le niveau réel du PIB et son niveau potentiel, ce dernier étant le niveau soutenable, non inflationniste, maximal de production d'une économie qui devrait résulter de son stock de main-d'œuvre et de capital et des technologies utilisées. La démarche vise ainsi à dissocier les périodes de conjoncture favorable (durant lesquelles la variation de l'écart de production est positive) des périodes de conjoncture défavorable (où la variation est négative).

Le fait que soient menées dès le début de la crise des interventions contra-cycliques conjointes (bien que non réellement coordonnées) est une réponse adéquate pour rechercher la sortie de crise (voir *infra* la contribution de Philippe Bance sur les effets vertueux d'une action publique coordonnée sur le plan international). L'amorce de reprise économique en 2010 et au premier semestre de 2011 y trouve racine. Mais, dès 2010, de telles orientations de la politique budgétaire sont remises en cause dans des pays tels la Grèce, la Belgique et hors zone euro la Pologne et la République tchèque, ce qui va « à l'encontre de l'objectif de stabilisation de la conjoncture par la politique budgétaire » (Huart, 2010). Et ces réorientations de la politique budgétaire se généralisent dans l'urgence en 2011 avec la résurgence d'un krach financier durant l'été. Pourtant, « l'assainissement des finances publiques doit être réalisé de manière à ne pas freiner indûment l'expansion économique à court et long terme [...] Le calendrier et son ampleur devraient être déterminés en fonction de la vigueur de la reprise, de l'ampleur des multiplicateurs budgétaires à court terme, des marges de manœuvre disponibles sur le plan de la politique monétaire pour compenser les effets restrictifs sur la demande » (OCDE, 2010).

La généralisation du changement de cap des politiques budgétaires nationales, après notamment la panique sur les marchés financiers de l'été 2011, s'analyse dès lors comme un effet boomerang de la montée de l'endettement public sanctionné par les marchés.

3. L'effet boomerang de l'endettement public

Diverses études réalisées sur les répercussions des crises financières sévères du passé prouvent qu'elles se sont traduites par une forte hausse de la dette publique. Pour un ensemble d'économies développées, Reinhart et Rogoff (2009) montrent que ces crises ont été caractérisées par une montée du chômage, un effondrement des recettes fiscales et un accroissement moyen de 86% de l'endettement public. Furceri et Zdzienicka (2010) établissent pour la période 1980-2007 que les pays touchés par une crise grave (un différentiel de plus de 4 points entre croissances effective et potentielle de l'économie) enregistrent une augmentation à moyen terme de 37 points du rapport de la dette publique au PIB.

La crise actuelle a des répercussions analogues, à une différence radicale près: alors qu'un très petit nombre de pays était antérieurement concerné par une crise grave, la quasi-totalité des pays de l'OCDE le sont à présent. En 2010, les engagements financiers bruts des administrations publiques se sont dès lors accrus en seulement trois ans de près de 24 points de PIB et ceux des engagements financiers nets de 25 points¹⁸ (tableau 2).

18. Les engagements financiers bruts sont la dette et les autres engagements financiers (à court et à long terme) de toutes les institutions relevant du secteur des administrations

Tableau 2 – Évolution de l'endettement public.

	Engagements financiers bruts des administrations publiques en % du PIB nominal						Engagements financiers nets des administrations publiques en % du PIB nominal					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Allemagne	65,6	69,7	77,4	87,1	86,9	87,3	42,5	44,6	49,1	52,2	51,5	51,6
Belgique	88,0	93,0	100,0	100,2	100,3	101,5	73,2	73,6	79,7	80,3	80,4	81,5
Danemark	34,3	42,6	52,4	55,6	56,1	58,0	-3,8	-5,3	-3,7	-1,3	2,4	7,4
Espagne	42,3	47,7	62,9	67,1	74,1	77,2	17,8	22,96	34,4	40,3	45,6	49,6
France	73,0	79,3	90,8	95,2	98,6	102,4	35,7	45,9	52,3	58,9	62,7	66,2
Grèce	115,0	118,1	133,5	149,1	165,1	181,2	82,0	90,4	102,0	115,5	133,1	144,6
Irlande	28,7	49,6	71,1	98,5	112,6	128,8	-0,1	12,6	26,3	54,9	65,0	72,5
Italie	112,1	114,7	127,1	126,1	127,7	128,1	86,6	89,5	99,7	98,6	100,2	100,6
Pays-Bas	51,5	64,8	67,4	70,6	72,5	75,3	27,8	27,0	29,7	34,7	37,7	40,2
Pologne	51,7	54,4	58,5	62,4	64,9	65,4	17,0	17,2	22,5	28,7	32,2	33,7
Portugal	75,4	80,7	93,3	103,6	111,9	121,9	49,6	54,1	64,5	69,6	75,8	82,2
Royaume-Uni	47,2	57,4	72,4	82,2	90,2	97,2	28,4	33,3	44,1	53,9	61,7	68,9
Suède	49,3	49,6	52,0	49,1	46,2	45,3	-22,5	-16,6	-24,4	-26,1	-24,9	-24,2
Zone euro	71,8	77,0	87,6	92,9	95,6	97,9	42,6	47,4	54,5	58,5	60,8	62,8
Japon	167,0	174,1	194,1	200,0	211,7	219,1	81,5	96,5	110,0	116,0	127,6	134,8
États-Unis	62,1	71,4	85,0	94,2	97,6	103,6	42,7	48,5	60,5	68,4	73,8	80,3
OCDE	73,3	79,7	91,4	97,9	101,6	105,7	38,3	43,9	52,5	58,1	62,5	66,7

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 90, estimations et prévisions de l'OCDE publiées en novembre 2011 pour les années 2011 et 2012.

Pour la zone euro, les augmentations respectives sont de 21 et 25 points. Les évolutions sont similaires de 2007 à 2010 avec la définition de la dette publique au sens de Maastricht¹⁹ : 19 points de plus pour l'ensemble des pays de la zone euro, qui passe de 66 % à 85,1 %, 21 points de plus pour l'UE à 27, de 59 % à 80 % (voir la figure 1 ci-après). On atteint ainsi de forts niveaux d'endettement pour la plupart des pays, qui ne sont cependant pas forcément extraordinairement élevés eu égard à ceux du passé. Ainsi, la dette publique française était proche de 100 % du PIB de 1880 à 1914 et elle est montée à 160 % dans les années 1930 ; celle du Royaume-Uni avoisinait les 200 % dans les années 1920 et s'est élevée à presque 300 % en 1945, tout comme celle du Japon à 200 %, des États-Unis à 125 % à cette date (*Alternatives économiques*, 2010). Cette comparaison a bien évidemment ses limites du fait de conditions fort différentes aujourd'hui. Car les taux du passé étaient souvent dus aux guerres. Les effets de la déréglementation et de la mondialisation des marchés rendent aujourd'hui la dette publique fortement dépendante des aléas des marchés financiers. Les dettes publiques se sont en effet largement ouvertes aux non-résidents, ce qui expose bien plus fortement aux sanctions des agences de notation, aux arbitrages, à la volatilité des marchés et aux primes de risque. En France, sous l'impulsion du ministère des Finances et des banques en quête d'optimisation financière par rotation des actifs, la partie de la dette française détenue par les non-résidents est ainsi passée de 30 % au début de la décennie 2000 à plus de 71 % en 2010²⁰.

Un autre élément contextuel de ce début des années 2010 explique la forte exposition de l'économie mondiale aux aléas conjoncturels et aux attaques spéculatives : la fragilité financière de certains États²¹. Elle concerne tout particulièrement les pays du sud de l'Europe dont on a déjà souligné les

publiques. Pour obtenir les engagements financiers nets, on diminue ces montants des actifs financiers détenus de ce même secteur. Ces actifs peuvent prendre la forme d'espèces, de dépôts bancaires, de prêts au secteur privé, de participations dans des entreprises du secteur privé, de participations dans des entreprises publiques ou de réserves en devises.

19. La dette au sens de Maastricht est une dette consolidée des administrations, brute (hors éléments d'actifs), qui ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers mais uniquement les numéraires et dépôts, les titres autres qu'actions (bons du Trésor, obligations assimilables du Trésor, Euro medium term notes, emprunts). Les produits dérivés et les autres comptes à payer et à recevoir s'en trouvent exclus.
20. D'après le ministère des Finances, cette part est même passée de 60,5 % en mars 2008 à 71,4 % en juin 2010 pour redescendre à 65,2 % en mars 2011 (<http://www.aft.gouv.fr>). Pour les autres pays, d'après Natixis, CPIS, JEDH, la proportion de la dette publique détenue par des non-résidents était en 2008 la suivante : Allemagne, 73,5 ; Royaume-Uni, 34,7 ; Italie, 52,6 ; Espagne, 63,6 ; Pays-Bas, 86 ; Irlande, 82,2 ; Grèce, 78 ; Portugal, 98,7. C'est 25 % pour un pays comme le Japon, qui est de ce fait moins exposé aux attaques spéculatives malgré un endettement public brut de 198 % du PIB en 2010 (<http://www.letemps.ch>).
21. La crise de la dette souveraine n'est pas une question nouvelle (Levasseur et Riffart, 2003). Elle ne touche plus cependant des pays émergents comme dans les années 1990 mais des pays européens et les États-Unis au cœur de l'économie mondiale.

difficultés par manque de compétitivité et impossibilité de procéder dans la zone euro à des dévaluations compétitives. La spéculation contre les États devient d'autant plus rémunératrice pour leurs auteurs qu'elle se focalise sur les pays les plus fragiles. Elle peut par ailleurs susciter une panique mimétique et des effets de domino, en menaçant les « maillons faibles » de la zone euro par une extension progressive d'État en État (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Italie...) Une analyse par pays de l'évolution de l'endettement public permet ainsi de préciser la dynamique de défiance qui s'est développée depuis 2010 sur les dettes souveraines. La progression moyenne en points de PIB des endettements publics nationaux fait ressortir en premier lieu un mouvement général, non homothétique mais conjoint, de hausse de la dette publique. De 2007 à 2011, le taux d'endettement en pourcentage du PIB des pays de la zone euro (tableau 2) s'élève de près de 2 points pour le taux brut, de 18 pour le taux net. La détérioration est cependant nettement plus forte pour les pays du Sud et le Royaume-Uni. Les taux d'endettement bruts et nets progressent ainsi respectivement de 32 et 28 points pour l'Espagne, de 36 et 26 pour le Portugal, de 43 et 33 pour le Royaume-Uni, de 84 et 65 pour l'Irlande. Les pays « maillons faibles » se démarquent cependant par la défiance qu'ils suscitent pour plusieurs types de raisons. On peut ainsi mettre en exergue pour l'UE deux groupes de pays.

Pour certains pays, les difficultés proviennent en partie d'un niveau d'endettement élevé en début de crise. C'est tout particulièrement le cas de la Grèce qui a connu une dérive de longue date de sa dette, après une gestion laxiste et peu transparente de ses finances publiques. L'Italie est également concernée du fait d'une difficile maîtrise de son endettement, malgré une progression modérée de celui-ci sur la période récente. Avec un niveau d'endettement pourtant proche de la moyenne de la zone euro avant crise, le Portugal fait également partie de ce groupe pour cause de forte progression de son endettement et de déficits élevés depuis lors. Par contre, la Belgique, dont les niveaux d'endettement sont historiquement élevés, est bien moins confrontée à cette défiance des marchés, ayant montré sa capacité à maîtriser ses dépenses et à réduire sa dette publique depuis le milieu des années 1990. Pour d'autres pays, tels que l'Allemagne et dans une moindre mesure la France, la situation est plus favorable malgré la forte élévation du niveau d'endettement. Il n'en est pas moins résulté en janvier 2012 la dégradation par Standard and Poor's de la note souveraine de la France, qui est passée du triple au double A.

Pour d'autres pays, dans lesquels on peut inclure ici encore la Grèce et le Portugal, l'explosion ou la très forte progression de l'endettement et le manque de maîtrise du déficit public durant la crise suscitent foncièrement la défiance des marchés. C'est notamment le cas de l'Irlande et de l'Espagne. La montée de la dette irlandaise est particulièrement spectaculaire ; celle de l'Espagne l'est moins mais les perspectives sont obscurcies, notamment par un déficit public très élevé. Ces pays dont la croissance économique d'avant-crise était liée à un positionnement spécifique dans l'UE (en particulier de *dumping* fiscal pour l'Irlande) et à la spéculation (dans le secteur immobilier

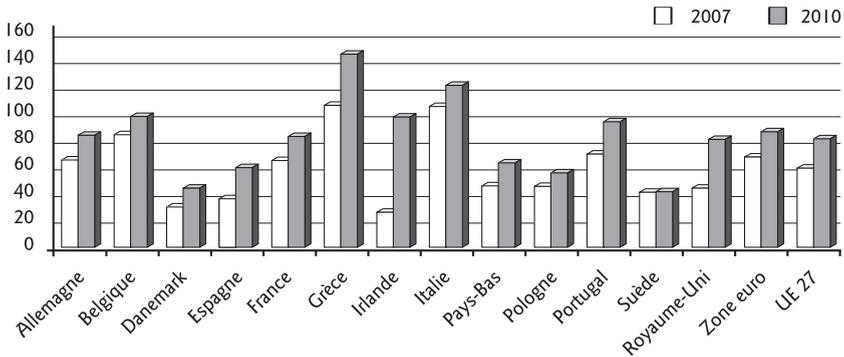


Figure 1 – *Ratio de la dette publique (en % du PIB) selon la définition de Maastricht.*

pour l'Espagne) sont particulièrement touchés par la crise. Ils sont dès lors sujets à une défiance du fait des incertitudes sur le rebond des économies. Le Royaume-Uni, qui connaît une progression très importante de son endettement, dont l'économie est fortement dépendante de la finance, est cependant moins affecté par la défiance, du fait notamment de la mise en œuvre d'une politique drastique d'austérité qui compta aussi aux agences de notation.

Quoi qu'il en soit, l'évaluation des États par les marchés procède de considérations de long terme sur la soutenabilité des finances publiques, et reflète également un positionnement normatif et hypothétique pour ne pas dire doctrinal sur ce qu'est une « bonne » politique budgétaire. On peut définir la soutenabilité comme la capacité à financer sa dette présente et ses dépenses futures à l'aide de ses recettes futures. Elle s'apprécie encore, selon la Commission européenne (2009), sur la capacité présente et future d'un pays à couvrir les charges d'intérêt de la dette publique. Dans le cadre européen, le vieillissement de la population crée à cet égard des contraintes de financement supplémentaires qu'il convient de prendre en compte. La Commission européenne (CE) a ainsi procédé à des simulations à politique inchangée qui évaluent l'évolution des ratios d'endettement en partant du

déficit primaire structurel²² et du niveau de dette initiale. Elle a également calculé le solde primaire requis pour atteindre à terme un ratio de dette fixé, correspondant par exemple aux critères de Maastricht (60 % du PIB). Elle entend préciser le montant de l'ajustement budgétaire nécessaire pour garantir la contrainte de soutenabilité. L'effort budgétaire dépend de la situation initiale et de l'augmentation des dépenses publiques prévue sur le long terme. La CE établit ainsi, dans une perspective d'aide à la décision, des scénarios de stabilisation et/ou de réduction de la dette publique²³ :

Tableau 3 – Scénario 1 : déficit primaire stabilisant la dette publique (% du PIB).

	Solde primaire		Effort budgétaire (b – a)
	prévu en 2010 (a)	stabilisant le ratio de la dette (b)	
UEM	- 3,7	0,4	4,1
Allemagne	- 2,2	0,4	2,5
France	- 5,4	0,4	5,8
Italie	- 0,6	0,6	1,2
Espagne	- 7,6	0,3	7,9
Pays-Bas	- 3,7	0,3	4,0
Belgique	- 1,8	0,5	2,3
Irlande	- 11,3	0,4	11,7
Grèce	- 6,6	0,6	7,2

Source : Commission européenne, calculs CA.

Ces simulations, fondées sur des données de 2009, font ressortir, par-delà des contraintes nettement différenciées d'un pays à l'autre, l'intensité des efforts à mener. Deux types d'hypothèses (posées à l'identique sur les années postérieures à 2010 pour chacun des pays étudiés) appellent cependant des commentaires qui invitent à envisager d'autres perspectives d'avenir.

Le premier type d'hypothèse est celui de taux d'intérêt à long terme à 4,5 % pour une inflation annuelle de 2 %. On postule donc l'existence présente et future de faibles taux d'intérêt réels. Or, les taux d'intérêt dépassent de très loin en 2011 ce niveau dans les pays les plus touchés par la défiance des marchés. Le taux des emprunts grecs à dix ans est ainsi monté à 17,5 %, ceux de l'Irlande et du Portugal respectivement à plus de 11 % et de 10 % mi-juin 2011 ; l'écart (le *spread*) est dès lors considérable vis-à-vis

22. Il s'agit du solde hors charges d'intérêt (solde dit primaire), corrigé de l'impact de la conjoncture, c'est-à-dire lié au cycle et aux mesures exceptionnelles prises de ce fait (solde dit structurel).

23. Les tableaux sont fournis par Olivier Bizimana, économiste au Crédit agricole, et calculés sur la base du rapport 2009 de la CE (<http://www.globalix.fr>).

Tableau 4 – *Scénario 2 : réduction rapide des ratios de dette publique (% du PIB).*

	prévu en 2010	Solde primaire		Effort budgétaire	
		ramenant le ratio au niveau de 2008 en 2015	ramenant le ratio à 60 % en 2010	scénario ratio 2008 en 2015	scénario ratio à 60 % en 2010
	(a)	(b)	(c)	(b – a)	(c – a)
UEM	- 3,7	3,6	2,9	7,3	6,6
Allemagne	- 2,2	2,4	1,9	4,5	4,1
France	- 5,4	3,9	2,9	9,3	8,2
Italie	- 0,6	3,5	6,5	4,0	7,1
Espagne	- 7,6	5,9	1,1	13,5	8,7
Pays-Bas	- 3,7	1,8	0,9	5,5	4,5
Belgique	- 1,8	2,7	4,5	4,5	6,3
Irlande	- 11,3	8,1	2,6	19,4	14,0
Grèce	- 6,6	5,7	7,0	12,3	13,6

Source : Commission européenne, calculs CA.

des pays dont les taux restent faibles²⁴ (3% pour l'Allemagne, 3,3% pour la France). Dans ces conditions, l'effet boule de neige est très puissant pour les pays en difficulté et la réduction du ratio de dette, plus encore le retour à l'équilibre, illusoire. Les primes de risque demandées par les marchés sont, de plus, susceptibles de créer un défaut de paiement partiel ou total des pays en difficulté et des effets de contagion potentiellement destructeurs pour la zone euro. D'où le pressant besoin de faire jouer une solidarité active et des mécanismes collectifs protecteurs qui permettent de réduire le fardeau de la dette. En relèvent les aides apportées sous forme directe à la Grèce et à l'Irlande (États et banques) par certains membres de la zone euro et par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) ainsi que les prêts à faible taux accordés par ce dernier à la Grèce. Cela conduit cependant à accroître le niveau d'endettement des pays qui apportent leur soutien²⁵. L'incapacité de généraliser ce type de soutien à d'autres pays en difficulté (Portugal, Espagne, Italie...) est manifeste.

24. Par ailleurs, les *Credit Default Swaps* (CDS), mécanisme de marché de couverture pour le prêteur du défaut de paiement du créancier, ont fortement progressé sur la dette souveraine en juillet 2011, passant par exemple à cinq ans pour l'Irlande de 770 points de base au 17 juin (contre 79 pour la France) à 1 177 au 18 juillet avant de se détendre après l'annonce du plan d'aide européen et d'intervention de la BCE (voir *Les Échos*, 22 août 2011).

25. Le Gouvernement français a ainsi déclaré en juin 2011 que, dans le cadre d'une aide internationale de 160 milliards d'euros à la Grèce, les aides de la France augmenteraient de 15 milliards d'euros la dette française d'ici 2014 ; 4 à 5 milliards d'euros sont apportés par la France sur les 85 milliards d'aides européennes à l'Irlande.

Une autre solution consiste à rééchelonner ou restructurer la dette, en faisant notamment peser sur les créanciers privés, et les banques, une défaillance partielle sur les titres publics. L'annulation pure et simple d'une partie de la dette constitue un scénario extrême. Ces différents scénarios alimentent en tout cas une défiance qui accroît les risques de contagion voire de disparition de la zone euro. Pour rassurer les marchés, la Banque centrale européenne (BCE) s'est ainsi vue contrainte, après de très fortes réticences et malgré des statuts censés l'en empêcher sauf circonstances exceptionnelles²⁶, de racheter depuis le printemps 2010 de la dette publique grecque, irlandaise et portugaise sur le marché secondaire²⁷. Cela pourrait conduire à financer des dépenses publiques par des prêts consentis par la BCE: celle-ci achèterait aux États les obligations qu'ils émettent pour se financer. Cela permettrait aux États de se financer au meilleur taux mais avec de la création monétaire: ce serait rompre avec l'orthodoxie monétariste et les statuts de la BCE qui fixent comme unique objectif à l'institution de veiller à la stabilité des prix. De quoi remettre en cause l'hypothèse d'un faible taux d'inflation qui est posé dans la projection de la CE, qui relève cependant manifestement d'une norme souhaitée intangible. Ce serait pourtant un retour aux enseignements du passé: le rôle majeur de l'inflation pour réduire et même contracter fortement des taux d'endettement situés à des niveaux élevés. Un autre type de remède consiste à mettre en place une agence européenne de mutualisation de la dette afin de se prémunir contre les primes de risque spéculatives exigées par les marchés. Sa concrétisation se heurte cependant aux réticences allemandes qui écartent la mise en œuvre d'une telle forme de solidarité: en aidant de la sorte des États jugés non vertueux, on ferait s'élever les taux d'intérêt pour les pays dont la rigueur de gestion n'est pas en cause. Par-delà la manifestation des limites de la solidarité intra-européenne, on voit que s'exerce dans le cadre institutionnel communautaire actuel une très forte pression à la réduction drastique de la dette publique de l'ensemble des États, et pas seulement pour ceux qui connaissent les plus grandes difficultés. Cela montre également l'importance des évaluations des agences de notation, une décote pouvant accroître de manière très déstabilisante les primes de risque sur la dette souveraine.

Une seconde hypothèse, tout aussi essentielle, affecte la robustesse des résultats de la simulation de la CE: le taux de croissance du PIB réel est fixé à 2 % par an²⁸. Or, l'objectif de réduction de la dette publique hypothèque lourdement de telles projections, qui ont d'ailleurs déjà été démenties par

26. La décision est fondée sur l'article 122-2 du traité de Lisbonne qui permet d'aider des États européens en difficulté en cas de circonstances exceptionnelles. La décision est prise en mai 2010 par une mise en minorité des représentants allemands à la BCE.

27. En août 2011, le montant de ces rachats était de 77 milliards d'euros.

28. Ce rythme de croissance est très nettement supérieur à celui de la zone euro depuis 2001 et n'y a été dépassé qu'en 2006 et 2007.

les estimations et projections (OCDE, 2011) pour les années 2011 à 2013. Ne pas tenir compte des répercussions très négatives sur la croissance de plans de rigueur drastiques mis en œuvre conjointement par un grand nombre de pays pour réduire déficits et dettes publics, n'est-ce pas dès lors se placer dans un univers ricardien très irréal (voir *infra* la contribution de Philippe Bance) ? L'OCDE a pourtant mis en exergue les effets négatifs des multiplicateurs keynésiens dans le cas d'une contraction de la demande publique. La complexité de la tâche d'assainissement des finances publiques est de plus clairement invoquée par les institutions internationales. Elles recommandent aux États de mener les efforts de maîtrise de la dette en veillant à ne pas casser la croissance. Tel est également le propos d'août 2011 de la directrice du FMI, Christine Lagarde, qui précise que « le rééquilibrage budgétaire doit résoudre une équation délicate en n'étant ni trop rapide ni trop lent²⁹ ». L'OCDE (2010) envisageait dans cette optique pour la zone euro des perspectives de « croissance plus soutenue dans les économies "centrales" que celles de la périphérie où un assainissement prononcé des finances publiques est nécessaire ». Or, la proposition d'août 2011 du couple franco-allemand d'instaurer une « règle d'or » de constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire procède d'une tout autre logique : celle de contraindre à l'équilibre tous les pays de la zone euro pour faire face, *a posteriori*, à la défiance des marchés. Cela consiste à institutionnaliser une réduction des marges de manœuvre des politiques publiques et est révélateur d'une défiance, cette fois politique et intra-zone euro, concernant la capacité de certains pays à se plier à la discipline budgétaire. La règle d'or n'exclut pas d'ajuster les politiques publiques d'assainissement pour qu'elles produisent, suivant les caractéristiques de chaque économie nationale, les coefficients multiplicateurs les moins négatifs possible. Les travaux de l'OCDE (2009) suggèrent que, d'une manière générale, l'accroissement des impôts directs, en particulier sur les ménages les plus favorisés, et de certains impôts indirects pourrait avoir des effets moins pénalisants pour la croissance. Les effets récessifs seraient ici bien moindres qu'une baisse de la dépense publique, tout particulièrement d'investissement (aux effets sur la demande et l'offre). Cependant, la règle d'or susciterait inmanquablement des effets de contraction de l'activité, de nature à creuser plus encore les déficits publics par réduction des recettes. Et, aucun dispositif compensateur ne l'accompagne, tel l'accroissement du budget public européen, un soutien coordonné à l'activité dans l'UE, un plan articulé de « croissance verte »... Elle est de plus de nature à rigidifier des politiques budgétaires dont on a pourtant loué et fait jouer la flexibilité pour sauver d'un effondrement des marchés et lutter contre la crise.

29. Interview au *Financial Times* du 15 août 2011.

Conclusion

La crise actuelle a pour origine le processus de déréglementation de la finance mondiale conduite depuis les années 1980 sous l'impulsion des États-Unis. La dépression mondiale qui en a résulté a amené la plupart des États à en atténuer les effets. Le rôle contra-cyclique des budgets publics s'est exercé par le jeu des stabilisateurs automatiques et d'interventions discrétionnaires. Malgré des interventions peu coordonnées sur le plan international, les effets multiplicateurs des politiques budgétaires ont nettement limité la dépression, puis contribué au retour d'une croissance modérée. Mais la très forte dégradation des déficits publics a provoqué une explosion de l'endettement, un alourdissement de la charge de la dette de nombreux États et plus particulièrement des pays du sud de l'Europe. Et une spirale récessive touche les pays du sud de la zone euro qui ne peuvent redresser leur économie par dévaluation compétitive. On entre ainsi dans une seconde phase de la crise marquée par un retour de la défiance, vis-à-vis cette fois des États. Celle-ci touche profondément certains pays européens mais menace par contagion la zone euro tout entière. Les mécanismes communautaires, tels le FESF ou les aides aux pays en difficulté, sont dès lors très insuffisants pour restaurer la confiance. La contraction de la demande globale qui se profile par généralisation des politiques d'assainissement et autres règles d'or alimente en effet la défiance ; resurgissent les funestes perspectives de la croissance mondiale en W (appelée encore *double dip* et caractérisée par la chute, la reprise puis la retombée en dépression) de la crise de 1929.

Après trois années de crise, les limites des protecteurs en dernier recours que sont les États-nations sont clairement atteintes. Mais bien plus qu'une mise en cause de l'intervention publique, la question est celle d'un changement de paradigme dans la conduite des politiques publiques. S'agissant au premier chef de réguler des marchés très instables et de restaurer la confiance, de remédier au surendettement public sans casser la croissance, de restaurer les marges de manœuvre de politique budgétaire, il conviendrait de conduire les politiques communes et d'adopter des dispositifs techniques bien en amont des problèmes, en anticipant plutôt qu'en subissant à chaud les événements. Mais on touche ici à deux grandes limites actuelles de la communauté internationale pour mener le changement : l'orthodoxie et l'inertie. Dans le cadre européen, l'orthodoxie monétariste de la BCE exclut ainsi, du moins à moyen et long terme, le recours à l'inflation pour réduire le fardeau de la dette et s'oppose au financement par l'institution des dettes publiques nationales. L'inertie résulte encore d'un manque d'envergure de la régulation du système financier mondial : l'atténuation des effets de la dépression a limité la portée de la régulation de la finance mondiale – ceci malgré l'adoption de Bâle III (voir *infra* la contribution de Nathalie Rey) – et les pratiques spéculatives ont très rapidement fait leur retour. Les égoïsmes nationaux rendent très difficile la mise en œuvre de nouvelles gouvernances de l'action publique (Bance, 2011). Le manque de solidarité explique également les oppositions à la création d'un fonds européen de mutualisation des

dettes publiques, à la mise en place d'un budget public consistant pour l'UE, à la coordination étroite des politiques budgétaires nationales, ou encore la faible ampleur des stratégies communes de développement durable. Face à ces difficultés de fond, il conviendrait de refonder le cadre politico-institutionnel européen par un processus de déconstruction créatrice, ce dont traite l'autre contribution de Philippe Bance ci-après.

Références bibliographiques

- Alternatives économiques*, avril 2010, *La crise*, hors-série Poche, n° 43 bis.
- BANCE P., 2011, « Intérêt général et crise économique », dans CIRIEC, P. Bance et L. Bernier, *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique*, Bruxelles-New York, Peter Lang.
- BOURGUINAT H. et BRIYS E., 2009, *L'Arrogance de la finance*, Paris, La Découverte.
- BOUTHEVILLAIN C. et DUFRENOT G., juin 2011, « Les finances publiques dans la tourmente », *Futuribles*, n° 375, p. 5-26.
- CADTM, 2011, « Les États-Unis de la dérégulation financière à la crise globale », <http://www.cadtm.org>.
- Cahiers français*, mars-avril 2011, *Comprendre les marchés financiers*, n° 36.
- CARTAPANIS A., mars-avril 2011, « Les crises financières », *Cahiers français*, n° 361.
- CHARTIER J., 2009, « Rapport au Premier ministre. Les gouvernements face à la crise », <http://www.lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000268/0000.pdf>.
- COHEN D. (dir.), 2009, *Sortie de crise, vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ?*, Centre d'analyse stratégique, rapport du groupe de travail, n° 22, Paris, La Documentation française.
- Commission européenne, 2009, « Sustainability Report 2009 », *European Economy*, n° 9.
- CREEL J., juillet 2011, « La valse des politiques budgétaires européennes : relance, rigueur, relance ? », *Gestion et finances publiques*, n° 7.
- CAMDESSUS M. (dir.), 2010, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.
- Cour des comptes, 2011, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, préliminaire au débat d'orientation sur les finances publiques, Paris, La Documentation française.
- DOCKES P. et LORENZI J.-H. (dir.), 2009, *Fin du monde ou sortie de crise. Le cercle des économistes*, Paris, Éditions Perrin.
- FURCERI D. et ZDIENICKA A., 2010, « The consequences of banking crises for public debt », <http://www.bancaditalia.it>.
- HERNU P. et OHANA S., octobre-décembre 2010, « L'approche systémique des crises. Une vision à travers la crise de 2008 », *Les cahiers de la sécurité, Les crises collectives au xxi^e siècle. Quels constats ? Quelles réponses ?*, n° 10.

- HUART F., janvier 2011, « Les politiques budgétaires sont-elle contra-cycliques dans la zone euro ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- LE BAYON S. et alii, janvier 2010, *Revue de l'OFCE, Europe, États-Unis, Japon : quelles politiques budgétaires de sortie de crise*, n° 112.
- LEVASSEUR S. et RIFFLART C., juillet 2003, « Crise de la dette souveraine, vers une nouvelle résolution », *Revue de l'OFCE*, n° 86, <http://www.ofce.sciences-po.fr>.
- MATHIEU C. et STERDYNIK H., janvier 2011, « Finances publiques, sorties de crise... », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- L'Observateur OCDE*, juillet 2010, *Retrouver la confiance*, n° 280.
- OCDE, 1999, *Perspectives économiques de l'OCDE, L'ampleur et le rôle des stabilisateurs automatiques budgétaires*, n° 66.
- , 2009, *Efficacité et ampleur de la relance budgétaire*, rapport intermédiaire des perspectives économiques de l'OCDE, éditions de l'OCDE, chap. III, <http://www.oecd.org>.
- , novembre 2010, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.
- , 2011, *études économiques de l'OCDE : France*, éditions de l'OCDE.
- , novembre 2011, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 90.
- Questions internationales*, mai-juin 2010, *Mondialisation : une gouvernance internationale*, n° 43.
- Regard sur l'actualité*, mai 2011, *G 20 : les enjeux de la présidence française*, n° 371.
- REINHART C. M. et ROGOFF K. S., 2009, « The aftermath of financial crises », *American Economic Review*, 99 (2).

Annexes

Graphique Les effets des programmes budgétaires

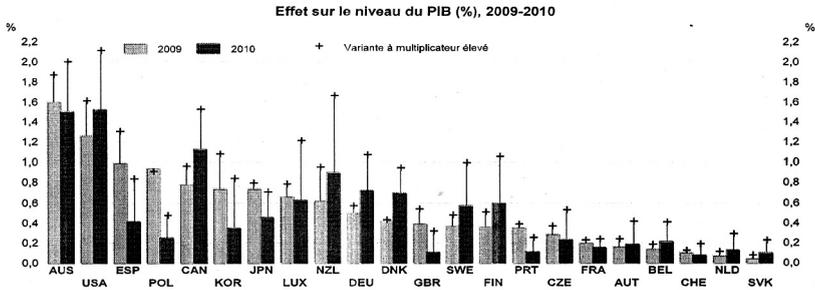


Tableau Multiplicateurs par pays et par instrument

Ouverture en 2008 ¹	Accroissement des dépenses						Baisses d'impôts														
	Consommation publique		Investissement public		Transferts aux ménages		Impôt sur le revenu des personnes physiques			Impôts indirects											
	Année 1	Année 2	Année 1	Année 2	Année 1	Année 2	Année 1	Année 2	Année 1	Année 2	Année 1	Année 2									
USA	15.4	0.7	0.7	0.8	1.1	0.9	0.9	1.1	1.3	0.5	0.5	0.8	0.9	0.3	0.5	0.5	0.9	0.2	0.3	0.3	0.5
JPN	14.7	0.7	0.7	0.8	1.1	0.9	0.9	1.1	1.3	0.5	0.5	0.8	0.9	0.3	0.5	0.5	0.9	0.2	0.3	0.3	0.5
DEU	29.5	0.4	0.4	0.5	0.8	0.8	0.8	1.0	1.2	0.3	0.3	0.5	0.7	0.2	0.3	0.3	0.7	0.1	0.2	0.2	0.4
FRA	22.5	0.6	0.6	0.7	1.0	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.7	0.8	0.2	0.4	0.4	0.8	0.2	0.2	0.2	0.4
ITA	22.5	0.6	0.6	0.7	1.0	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.7	0.8	0.2	0.4	0.4	0.8	0.2	0.2	0.2	0.4
GBR	23.9	0.5	0.5	0.6	0.9	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.6	0.8	0.2	0.4	0.4	0.8	0.2	0.2	0.2	0.4
CAN	25.2	0.5	0.5	0.6	0.9	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.6	0.7	0.2	0.4	0.4	0.7	0.1	0.2	0.2	0.4
AUS	19.5	0.6	0.6	0.7	1.0	0.9	0.9	1.1	1.3	0.4	0.4	0.7	0.8	0.3	0.4	0.4	0.8	0.2	0.3	0.3	0.5
AUT	35.2	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.3	0.6	0.1	0.1	0.2	0.3
BEL	47.9	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3
CZE	41.8	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3
DNK	34.8	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.3	0.6	0.1	0.1	0.2	0.3
FIN	28.9	0.4	0.4	0.5 ²	0.8	0.8	0.8	1.0	1.2	0.3	0.3	0.5	0.7	0.2	0.3	0.3	0.7	0.1	0.2	0.2	0.4
GRC	25.1	0.5	0.5	0.6	0.9	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.6	0.7	0.2	0.4	0.4	0.7	0.1	0.2	0.2	0.4
HUN	44.7	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3
ISL	32.6	0.4	0.4	0.5	0.8	0.7	0.7	0.9	1.1	0.3	0.3	0.5	0.6	0.2	0.3	0.3	0.6	0.1	0.2	0.2	0.3
IRL	41.4	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3
KOR	36.4	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3
LUX	59.0	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3
MEX	23.1	0.5	0.5	0.6	0.9	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.6	0.8	0.2	0.4	0.4	0.8	0.2	0.2	0.2	0.4
NLD	41.1	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3
NZL	25.1	0.5	0.5	0.6	0.9	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.6	0.7	0.2	0.4	0.4	0.7	0.1	0.2	0.2	0.4
NOR	23.0	0.5	0.5	0.6	0.9	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.6	0.8	0.2	0.4	0.4	0.8	0.2	0.2	0.2	0.4
POL	30.0	0.4	0.4	0.5	0.8	0.8	0.8	1.0	1.2	0.3	0.3	0.5	0.7	0.2	0.3	0.3	0.7	0.1	0.2	0.2	0.4
PRT	29.3	0.4	0.4	0.5	0.8	0.8	0.8	1.0	1.2	0.3	0.3	0.5	0.7	0.2	0.3	0.3	0.7	0.1	0.2	0.2	0.4
SVK	45.7	0.3	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.9	1.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.1	0.1	0.3
ESP	24.8	0.5	0.5	0.6	0.9	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.6	0.7	0.2	0.4	0.4	0.7	0.1	0.2	0.2	0.4
SWE	31.7	0.4	0.4	0.5	0.8	0.7	0.7	0.9	1.1	0.3	0.3	0.5	0.6	0.2	0.3	0.3	0.6	0.1	0.2	0.2	0.4
CHE	31.8	0.4	0.4	0.5	0.8	0.7	0.7	0.9	1.1	0.3	0.3	0.5	0.6	0.2	0.3	0.3	0.6	0.1	0.2	0.2	0.4
TUR	22.5	0.6	0.6	0.7	1.0	0.8	0.8	1.0	1.2	0.4	0.4	0.7	0.8	0.2	0.4	0.4	0.8	0.2	0.2	0.2	0.4

Note : Les estimations reposent sur les résultats d'un inventaire des recherches ; elles ne sont corrigées qu'en fonction de l'ouverture de l'économie. De plus, les estimations basses sont ajustées subjectivement en fonction de l'effet de la conjoncture actuelle.

Réf. = estimations de référence H = estimations hautes

1. L'ouverture est mesurée par le ratio importations / PIB + importations.

Source : OCDE, 2009, <http://www.oecd.org>, graphique p. 122, tableau p. 144.

Chapitre 2

États et systèmes financiers européens : une relation biaisée

Nathalie REY*

Été 2007, les systèmes financiers des pays européens sont touchés de plein fouet par une crise de grande ampleur. Ils ont été, par leurs comportements, les protagonistes de cette crise, et les premières victimes rescapées par les banques centrales et les États. Certains systèmes financiers ont mieux résisté que d'autres à la crise, mais tous ont connu des dysfonctionnements qui ont mis en avant les limites des formes de gouvernance et des formes d'interventions publiques qui les caractérisaient. Le système bancaire et les marchés financiers sont les deux composantes d'un système financier, le premier fait l'objet d'un contrôle et d'une régulation européenne tandis que les seconds sont libres car supposés s'autoréguler.

L'intervention publique dans le secteur bancaire prend trois formes principales : la réglementation prudentielle avec, notamment, le ratio Bâle II d'adéquation des fonds propres des banques à leur exposition aux risques¹, l'assurance des dépôts dont l'objectif est de garantir un niveau minimal de protection des déposants et épargnants afin d'éviter une panique bancaire², et le contrôle et la surveillance des banques par les autorités publiques qui s'assurent que les règles sont correctement appliquées³. Les interventions des banques centrales, à travers leur politique monétaire et en tant que prêteurs en dernier ressort, constituent le quatrième canal de régulation

* CEPN, université Paris 13.

1. La crise a soulevé plusieurs défaillances du dispositif de Bâle II : la faible considération du risque de liquidité, la pro-cyclicité des banques, les dysfonctionnements des contrôles internes, etc.
2. Les États membres de l'Union européenne sont contraints (par la directive 94/19/CE) de mettre en place un système de garantie des dépôts qui assure, dans un délai bref, un versement aux déposants calculé en fonction d'un niveau minimal harmonisé de 20 000 euros. À la suite de la crise, l'Union européenne a procédé à un relèvement du niveau minimal de garantie des dépôts à 50 000 euros à partir du 30 juin 2009 et une harmonisation à hauteur de 100 000 euros à partir du 31 décembre 2011.
3. La crise a mis en exergue les insuffisances de la supervision. Des réformes des dispositifs existants ont été engagées aux niveaux nationaux et européens. Le Système européen de surveillance financière coordonne un réseau de superviseurs nationaux avec des institutions européennes de contrôle des banques, des assurances, des bourses.

du système bancaire, et la principale forme d'intervention sur les marchés financiers. Les banques centrales interviennent dans l'objectif d'assurer la stabilité des systèmes financiers. La crise financière a montré que les modes traditionnels de l'intervention publique dans le système financier sont inefficaces et insuffisants. Avant d'analyser les principes et les limites de ces formes d'interventions publiques, nous allons examiner les interventions exceptionnelles et les soutiens aux banques des pouvoirs publics pendant la crise. Puis, en guise de conclusion, nous confronterons ces formes d'interventions publiques à l'état actuel des systèmes financiers.

1. À crise financière exceptionnelle, interventions publiques exceptionnelles

Au commencement de cette crise dite des « *subprimes* », dès le début de l'année 2007, une baisse de la valeur de marché des titres adossés aux prêts hypothécaires américains *subprimes*, prêts immobiliers accordés à des emprunteurs peu solvables exclus du marché du crédit. Cette baisse fait suite à une prise de conscience du manque de solvabilité des prêteurs *subprimes*, dont l'américain New Century Financial qui se déclare en faillite le 2 avril 2007. Les banques qui détiennent à leur actif ces titres vont alors prendre conscience de l'illiquidité de ces titres. Elles vont constater leurs pertes et relever leurs provisions pour créances douteuses sur le marché immobilier américain. En juin 2007, la 5^e banque d'investissement américaine, Bear Stearns, renfloue deux de ses *hedge funds* exposés aux prêts subprimes américains. Elle est suivie, en août 2007, par la BNP Paribas qui annonce la suspension de cotation de trois de ses fonds de placement exposés aux prêts *subprimes*, et par la banque allemande IKB Deutsche Industriebank AG qui, détentrice de titres adossés aux prêts subprimes dits titres « toxiques », est sauvée de la faillite par sa maison mère, la banque publique KfW. La fin de l'année 2007 va se caractériser par une succession d'annonces de pertes générées par les dépréciations des titres toxiques⁴. Le 13 septembre 2007, Northern Rock, le 5^e prêteur immobilier britannique, sollicite la Banque d'Angleterre pour un prêt d'urgence; le 24 octobre, Merrill Lynch annonce d'importantes pertes, elle sera suivie par les banques UBS et Citigroup. Ces différents événements ont entraîné de fortes tensions et une perte de confiance sur les marchés et notamment

4. Selon une étude du FMI, les pertes et dépréciations d'actifs des banques françaises représentent 3% du total mondial comptabilisé à la mi-2009. Selon les données de Bloomberg, dans le top 25 des pertes et dépréciations les plus élevées, figurent 11 banques américaines avec en tête Citigroup, Wachovi, Bank of America et JP Morgan pour un total de 600 milliards de dollars, 4 banques britanniques avec un total de 166 milliards de dollars, 2 banques suisses, 3 banques allemandes, 2 banques néerlandaises, 1 banque espagnole et 2 banques françaises (Société générale et BNP Paribas) qui totalisent 39 milliards de dollars de pertes.

sur les marchés monétaires. Les banques européennes ont été confrontées à des difficultés de financement, à une contraction des prêts interbancaires et à une hausse des taux d'emprunt interbancaire. Face à la détérioration de leur bilan, les banques ont cherché à se désendetter et à rationner leur offre de crédit. Au cours de l'année 2008, la majorité des banques voient leur situation se dégrader et le risque systémique atteint son paroxysme en septembre. Le 7 septembre, le Trésor américain met sous tutelle les agences de crédit hypothécaire Freddie Mac et Fannie Mae ; le 15 septembre, Lehman Brothers, la 4^e banque d'investissement américaine, fait faillite et Bank of America annonce le rachat de Merrill Lynch ; le 16 septembre, le 1^{er} assureur mondial AIG est nationalisé par la Fed et le gouvernement américain. À partir d'octobre 2008, la crise financière mondiale rentre dans sa 2^e phase. Elle s'aggrave, le risque d'une crise systémique se renforce et les grandes économies mondiales connaissent une récession pendant plus de deux années. À partir de l'été 2010, la crise financière, qui a eu pour conséquence un gonflement des dettes et des déficits publics, se transforme en crise de la dette souveraine. Avant la crise, la situation des finances publiques des pays de la zone euro était globalement satisfaisante ; avec la crise, les déficits publics se creusent (Mathieu et Sterdyniak, 2011). Les déséquilibres budgétaires se sont aggravés en raison, d'une part, des injections de fonds publics dans le secteur financier et, d'autre part, de la baisse des recettes provoquée par la récession économique (voir *supra* la contribution de Philippe Bance). Les marchés financiers ont alors jugé que cette dégradation des dettes publiques augmentait le risque d'insolvabilité des États. Ils ont fortement revu à la hausse les primes de risque sur la dette souveraine de plusieurs États européens et notamment celles sur l'Irlande, la Grèce, le Portugal, l'Espagne et l'Italie. Il s'est ensuivi la mise en place de politiques restrictives, de forte réduction des dépenses publiques, et un renforcement de la surveillance des politiques budgétaires, accompagné de la mise en place d'un dispositif d'aide financière temporaire aux États membres qui ont des difficultés d'accès au financement sur les marchés. Le comportement des marchés s'est retourné contre les banques, leurs principaux acteurs. Les banques qui détiennent la dette souveraine doivent faire face à une dévalorisation de leurs actifs et à un risque de pertes accru. D'après la Banque centrale européenne (BCE), ce risque doit être relativisé. Dans le cas, par exemple, des banques françaises, leur exposition à la dette souveraine des pays du Sud de l'Europe s'élève à 38 % de leurs fonds propres (Tier 1) et elles détiennent 8 % de la dette souveraine grecque.

Dès le mois d'août 2007 et tout au long de l'année 2008, les banques centrales et les États sont intervenus massivement pour sauver les systèmes financiers. Les banques, confrontées à un risque élevé d'insolvabilité, devaient augmenter leur ratio de solvabilité soit en diminuant leurs actifs et notamment les encours des crédits accordés, soit en augmentant leurs fonds propres par des recapitalisations. D'autre part, elles devaient continuer à se refinancer pour pouvoir faire face à leurs engagements. Le contexte général d'incertitude et de défiance a favorisé une crise de liquidité qui a contraint

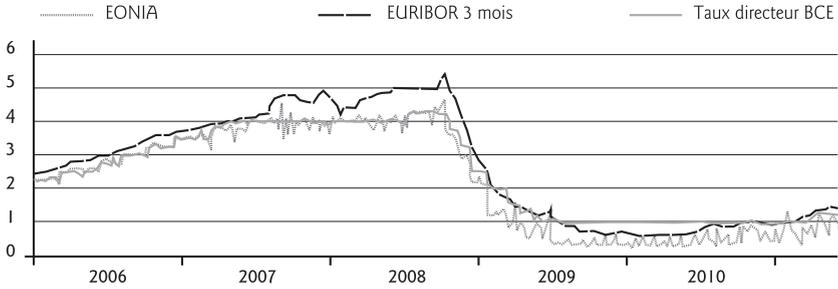
le refinancement des banques et entraîné un resserrement du crédit. Il a également contribué à la forte baisse des marchés financiers, laquelle a entraîné une hausse du coût de la recapitalisation des banques sur les marchés actions. Devant le risque de blocage des systèmes financiers et le risque d'une transformation de la crise financière en une crise économique, les pouvoirs publics ont pris la décision de soutenir les systèmes financiers. En Europe, ce soutien s'est fait en deux temps, un soutien réservé jusqu'en septembre 2008, puis un soutien ferme et engagé de la BCE et de certains États, qui n'a pas empêché une sévère récession économique.

Au début de la crise, les banques centrales ont tenté de la contenir en injectant des liquidités exceptionnelles sur le marché interbancaire afin de restaurer un climat de confiance entre les banques. Cette initiative s'étant avérée insuffisante, la Fed a rapidement adopté la mesure de politique monétaire « conventionnelle » qui consiste à modifier à la baisse ses taux directeurs. La BCE a adopté cette mesure en octobre 2008, elle a ramené son taux directeur de 4,25 % à 1 %, entraînant ainsi à la baisse les taux de références du marché interbancaire (figure 2). À la fin de l'année 2008, les banques centrales ont été confrontées à une dégradation des marchés, elles mettent alors en place des mesures « non conventionnelles », qui consistent à satisfaire en totalité les besoins de liquidités des banques, à fournir des liquidités en devises, à allonger la durée des opérations de refinancement, à élargir la liste des actifs éligibles, mais également à acheter des obligations sécurisées et des obligations d'État⁵. L'objectif visé par les banques centrales est d'augmenter massivement la quantité de monnaie dans l'économie et de redynamiser les marchés en achetant directement des titres et en se substituant aux banques pour financer l'économie (Loisel et Mésonnier, 2009).

La mission première de la BCE est la stabilité des prix des biens et des services (BCE, 2011). Pour assurer cette mission, elle fixe son taux directeur et, par des opérations d'open market, elle stabilise le taux interbancaire au jour le jour (EONIA) à un niveau proche de ce taux directeur⁶. Dans une situation économique normale, les opérations de refinancement et les réserves obligatoires sont les deux piliers de la politique monétaire de la BCE

-
5. La Fed met en place ces mesures dès décembre 2008, puis la Banque d'Angleterre en janvier 2009 et la BCE en juin 2009.
 6. Pour mener à bien sa politique monétaire, la BCE utilise six instruments : les opérations de refinancement à court terme (*Main Refinancing Operations*, MRO), les réserves obligatoires, les opérations de refinancement à plus long terme (*Longer-Term Refinancing Operations*, LTRO), les opérations de « réglage fin » (*Fine Tuning Operations*), les facilités permanentes (tous les jours les banques peuvent emprunter ou prêter à la banque centrale pour 24 heures une quantité illimitée à un taux $\pm 1\%$ du taux directeur), les collatéraux (chaque fois qu'une banque se refinance auprès de la BCE, elle doit mobiliser des actifs qui serviront de collatéral).

qui, en les combinant, stabilise le taux interbancaire au plus près du taux directeur⁷.



Source: EcoWin.

Figure 2 – Taux d'intérêt dans la zone euro (2006-2011).

Entre août 2007 et septembre 2008, la politique de la BCE a consisté à injecter des liquidités au jour le jour en fonction de la demande du secteur bancaire tout en maintenant à un niveau globalement constant le montant total des liquidités. Cette politique a augmenté le coût de la liquidité puisque les banques se refinaient en moyenne à des niveaux supérieurs au taux directeur. L'objectif premier de la BCE étant la maîtrise des tensions inflationnistes, elle n'a pas baissé son taux directeur pendant la première année de crise. Les conséquences de son comportement ont été une volatilité plus forte du taux interbancaire au jour le jour, l'EONIA, et une hausse des taux interbancaires à trois mois, l'EURIBOR 3 mois, reflétant un niveau de défiance élevé sur les marchés interbancaires (figure 2). Avec l'aggravation de la crise à partir de septembre 2008, la BCE change radicalement de politique. Elle participe à la baisse des taux concertée (moins 50 points de base) menée conjointement par la Fed, la Banque du Canada, la Banque d'Angleterre, la Banque de Suède et la Banque nationale suisse, et elle baisse ses taux de 325 points de base en sept mois (à 1 % en mai 2009). Elle donne la possibilité aux banques d'emprunter à toute maturité, à taux fixe (le taux directeur), et en devises autres que l'euro les liquidités qu'elles nécessitent (le *benchmark* ou montant maximum que la BCE est disposée à prêter est temporairement supprimé et remplacé par du *full allotment*). Dans ces conditions, les banques préfèrent emprunter de la liquidité auprès de la BCE plutôt que de dépendre d'autres banques

7. La BCE propose aux banques des prêts à taux variable pour sept jours. Le taux minimum du prêt est le taux directeur. La BCE fixe le montant total prêté, le *benchmark*, en fonction du montant de liquidité qu'elle estime nécessaire à l'économie, de façon que les banques puissent satisfaire leurs obligations de réserves. Les établissements de crédit de la zone euro sont contraints de constituer des réserves obligatoires (le taux de réserves actuel est de 2 % des dépôts) sur des comptes ouverts auprès des banques centrales nationales. Les réserves sont constituées pour une période de quatre semaines et elles sont rémunérées.

sur lesquelles pèsent une incertitude quant à leur solvabilité. L'excès de liquidité tire vers le bas les taux interbancaires, qui restent proches des taux directeurs ou inférieurs jusqu'en avril 2011 (le taux directeur passe à 1,25 %). En mai 2010, la crise financière rentre dans une 3^e phase, elle devient une crise de la dette souveraine. La BCE maintient ses opérations « non conventionnelles » afin de réduire les effets de la crise sur les marchés.

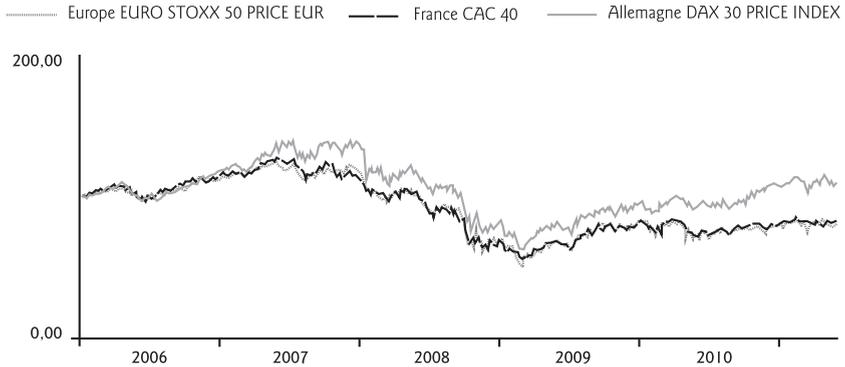
Les interventions des États ont pris différentes formes selon les pays (voir *infra* la contribution de Luc Bernier). Pour l'essentiel, il s'agissait d'aides au refinancement sous la forme de garanties et de lignes de crédit, d'aides à la recapitalisation et d'aides à la défaisance d'actifs (Plane et Pujals, 2009). Entre septembre 2008 et février 2009, près de 40 % des augmentations de capital des banques de la zone euro étaient dus à des injections de capital des pouvoirs publics. En France, le gouvernement a créé la Société des participations publiques de l'État (SPPE) pour permettre la recapitalisation des banques à un plafond de 40 milliards d'euros.

Les chefs d'État et de gouvernement du G 7 du 10 octobre 2008 ont orienté les actions des États autour de trois axes : une suspension de l'application des normes comptables internationales (une remise en cause du principe de la valorisation au prix du marché, la *Fair Value*) ; une recapitalisation des banques, voire une prise de participation des États au capital des banques ; un engagement de ne laisser aucune banque « d'importance systémique » faire faillite, d'assurer une garantie publique des prêts interbancaires et une re-régulation⁸.

Au niveau européen, les États membres se sont dotés de trois mécanismes qui sont censés garantir la stabilité financière européenne (Noyer, 2011). Ils ont créé en mai 2010, et pour une durée de trois ans, un Fonds européen de stabilité financière (FESF). En mars 2011, la capacité du fonds a été portée à un montant effectif de 400 milliards d'euros. Ils ont également approuvé la mise en place à partir de 2013 d'un Mécanisme européen de stabilité (MES) doté d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros qui permettra des interventions à titre exceptionnel sur les marchés primaires de la dette souveraine. Enfin, il s'agira à compter de juillet 2013, non pas d'émissions d'eurobonds, mais de l'intégration dans tous les contrats d'émissions de titres d'État de la zone euro d'une durée supérieure à un an de clauses d'action collective (CAC) normalisées et identiques. Comment ces différentes interventions publiques ont-elles été accueillies par les systèmes financiers ? Ont-elles atteint leur objectif qui était de rassurer les marchés ? Au regard de la panique qui a encore touché les marchés financiers cet été 2011, il semble que l'objectif n'ait pas été atteint.

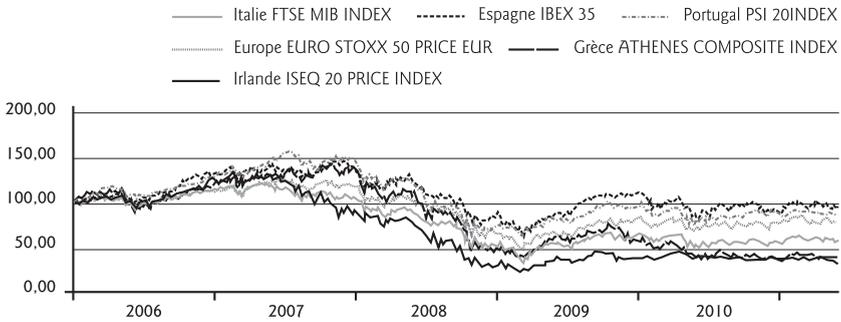
Entre l'été 2007 et le début de l'année 2009, les marchés actions se sont effondrés avant de repartir à la hausse, montrant une certaine confiance à l'égard des mesures prises par les banques centrales et les États. En mai 2011,

8. Le 20 octobre 2010, la Commission européenne a présenté son projet de cadre européen pour la gestion des crises dans le système financier.



Source: Telemekurs.

Figure 3 – Évolution des indices actions de janvier 2006 à mai 2011.



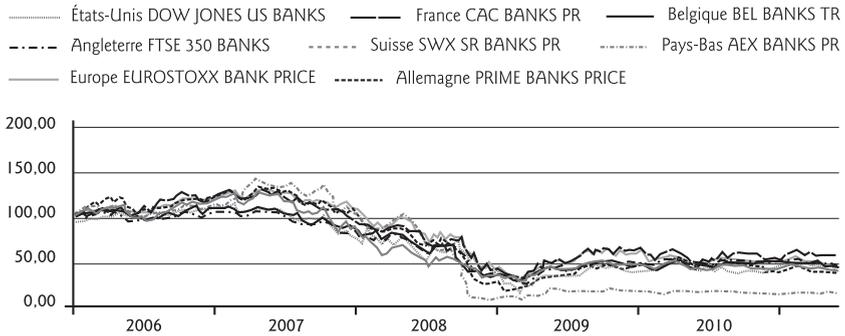
Source: Telemekurs.

Figure 4 – Évolution des indices actions de janvier 2006 à mai 2011.

les marchés actions de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des États-Unis ont retrouvé leurs niveaux de 2006 tandis que ceux de l'Irlande, la Grèce, le Portugal et l'Italie ont perdu plus de 50 % (figures 3 et 4).

Cette forte baisse des marchés actions s'explique en partie par la chute des actions bancaires. Début 2009, les actions des banques néerlandaises, belges et irlandaises enregistraient des pertes de valeur de plus de 80 % (figures 5 et 6). En 2011, les cours boursiers des valeurs bancaires restent bien en dessous de leurs niveaux de 2006.

La crise financière et économique a été renforcée par l'augmentation de la corrélation entre le secteur bancaire et l'ensemble de l'économie, laquelle a notamment pour conséquence un effet de propagation de la crise financière à l'ensemble de l'économie. Au niveau européen, la corrélation entre les rendements de l'ensemble de l'économie et ceux du secteur bancaire s'élevait à 0,95 en mai 2007, avant le déclenchement de la crise, et avec une corrélation de 0,92 en mai 2011, elle se maintient à un niveau élevé, ce qui continue à présenter un risque pour l'économie européenne.



Source: Telekurs.

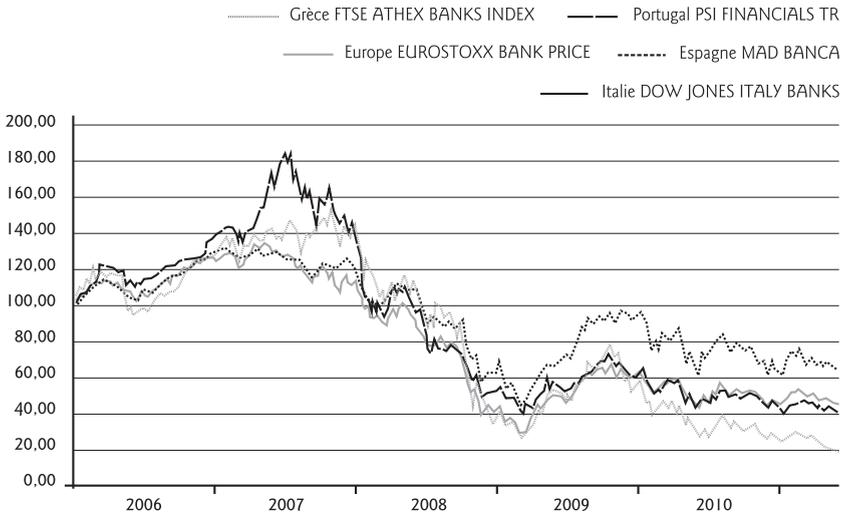
Figure 5 – Évolution des indices du secteur bancaire de janvier 2006 à mai 2011.

L'évolution de la corrélation entre le secteur bancaire et l'économie dans son ensemble varie selon les pays européens. D'un côté, les pays comme la Grèce, le Portugal, l'Espagne ont connu une forte augmentation de leur corrélation entre leur secteur bancaire et l'ensemble de leur économie, les rendant plus vulnérables face à une défaillance de ce secteur. D'un autre côté, les autres pays européens ont soit vu leur corrélation se maintenir au niveau d'avant-crise, c'est notamment le cas de la France, soit connu une forte baisse de cette corrélation, c'est le cas de l'Italie, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Allemagne⁹. Certains pourraient croire que ces pays seraient moins affectés en cas de nouvelles défaillances au sein de leur système bancaire, mais ce serait vite oublier la forte dépendance entre les systèmes bancaires européens. Cette dépendance a notamment été favorisée par la mise en place d'une réglementation commune qui, au lieu de prévenir les crises, participe à leur apparition en incitant les banques à avoir des comportements identiques face aux risques.

2. La crise financière : le résultat de modes traditionnels dépassés d'intervention publique

Conscientes du rôle central occupé par les systèmes bancaires dans les économies, les autorités publiques les soumettent à des réglementations et des contrôles. Par leur activité de transformation, les banques présentent une fragilité structurelle : elles s'exposent au risque d'illiquidité de leurs prêts face à des dépôts liquides. Un premier mode d'intervention publique

9. La corrélation a été calculée entre les indices représentatifs du marché actions et du secteur bancaire pour chaque pays et pour la zone euro et pour deux périodes : janvier 2006-mars 2007 et avril 2007-mai 2011.



Source: Telekurs.

Figure 6 – Évolution des indices du secteur bancaire de janvier 2006 à mai 2011.

visé à limiter a priori cette transformation. Il s'agit de la réglementation prudentielle internationale édictée par le Comité de Bâle qui contraint les banques à détenir suffisamment de capital en fonction de leurs prises de risques. Le ratio prudentiel Bâle II en vigueur depuis 2007 contraint les banques à avoir des fonds propres qui représentent au moins 8 % du total de trois risques pondérés (de crédit, de marché et opérationnel). L'objectif annoncé par le Comité lors de l'élaboration de ce ratio était d'inciter les banques à mettre en place des modèles performants de mesure des risques, et à améliorer leur système de contrôle interne. Cet objectif n'a pas été atteint : au contraire, le dispositif de Bâle II a une part de responsabilité dans la crise pour au moins quatre raisons.

Tandis que l'activité de transformation des échéances des banques les expose tout naturellement au risque de liquidité, ce risque n'est pas pris en compte dans le ratio prudentiel. Or, la crise actuelle a commencé par une crise de liquidité qui a ensuite exacerbé les risques de crédit, de marché et opérationnel. Les banques se doivent de respecter un simple ratio de liquidité à court terme, qui garantit que les actifs liquides à un mois doivent au moins couvrir les passifs exigibles à un mois. Ce ratio est calculé sur la base des actifs et des passifs dans le bilan, il n'intègre pas la possibilité que dans un contexte d'incertitude et de tensions sur les marchés les actifs peuvent devenir rapidement illiquides, augmentant ainsi l'exposition au risque de liquidité des banques.

La mise en place des ratios de solvabilité Bâle II s'est accompagnée de nouvelles règles comptables qui s'appliquent aux entreprises et aux banques

cotées sur les marchés et qui leur imposent le principe d'une valorisation de leur bilan à la valeur de marché (la *Fair Value*). La combinaison de ce principe qui sert de référence dans le calcul des ratios de solvabilité et des nouvelles règles prudentielles a favorisé les comportements pro-cycliques des banques. En période d'euphorie des marchés, plus la valeur des actifs augmente, plus les banques vont prêter et prendre des risques ; au contraire, lorsque les marchés se retournent, la valeur des actifs s'effondre, les banques réduisent leur activité et augmentent leurs fonds propres.

Le dispositif de Bâle II a certes été mis en œuvre peu de temps avant la crise, mais les banques et notamment les banques européennes avaient anticipé le passage du ratio Bâle I au ratio Bâle II. Elles ont rapidement développé des modèles « avancés » très complexes, qui calculent les trois grands risques indépendamment les uns des autres mais qui surtout leur permettaient de faire valoir des exigences en fonds propres plus faibles. Les banques ont perçu la réglementation prudentielle non pas comme un mode de régulation les incitant à mieux connaître leurs expositions aux risques afin de limiter les pertes potentielles mais comme une contrainte qui, en les obligeant à immobiliser une partie de leurs fonds propres, mettait à mal leur rentabilité. Elles ont alors eu recours aux innovations financières afin de « sortir » de leur bilan les actifs risqués et de les transférer à des investisseurs peu (comme les assureurs) ou non assujettis (le *shadow banking*) à la réglementation prudentielle. Pendant la période d'euphorie des marchés, les banques avaient « oublié » les actifs de mauvaise qualité qu'elles avaient transférés à d'autres établissements. Avec la crise, elles ont été confrontées à un retour massif d'actifs à dévaloriser dans leur bilan.

Enfin, la crise a montré les défaillances du contrôle interne ou auto-contrôle des risques par les banques, l'un des piliers de Bâle II. Au sein des banques, la mise en place d'une culture de contrôle des risques, d'une organisation interne séparant les activités opérationnelles et les activités de contrôle de ces mêmes activités, et de modèles de quantification et d'évaluation des risques basés dans leur grande majorité sur la notion de *Value at Risk*, *VaR* ou « valeur en risque », n'a pas empêché ni les prises de risques excessives de certaines banques ni le risque d'une crise systémique. Le Comité de Bâle II et les autorités de supervision ont délégué aux banques les fonctions de contrôle sans se doter des moyens suffisants pour évaluer les outils et les procédures de gestion des risques établis par chaque banque. Elles ont surestimé la capacité des banques à mettre en place des contrôles internes efficaces.

La crise a mis en évidence les insuffisances de la réglementation prudentielle, mais elle a aussi soulevé les manquements et les limites de la supervision, c'est-à-dire des institutions publiques nationales chargées de s'assurer que les établissements financiers respectent les règles définies par les régulateurs. Avant la crise, chaque pays disposait de plusieurs autorités de supervision sans qu'il existe, au sein de chaque pays mais aussi entre les pays, une coordination entre les différentes autorités. À la suite de la

crise, il apparaît comme une évidence que la supervision doit être macro-prudentielle, européenne à défaut d'être internationale (Dabrowski, 2010).

Elle a également mis en avant les limites des régimes d'assurance des dépôts choisis par les pouvoirs publics nationaux afin de protéger non seulement les déposants nationaux mais également ceux résidant dans d'autres pays. Dans l'UE, les pays doivent respecter une directive commune (*Deposit Guarantee Schemes Directive*, DGD) qui définit les principes fondamentaux de l'assurance des dépôts mais qui laisse une certaine autonomie aux États dans le choix de leur régime. Il en résulte une diversité des régimes en termes de types de dépôts couverts, du mode d'adhésion, du calcul de la prime, du montant couvert, du règlement des faillites, du statut de l'assureur-dépôt, qui est notamment propice au développement de l'aléa moral et de l'anti-sélection (Eisenbeis et Kaufman, 2008). L'adhésion au régime d'assurance des dépôts devrait être obligatoire pour tous les établissements financiers qui ont des dépôts de personnes nécessitant une protection tels les particuliers et les petites entreprises afin de limiter l'anti-sélection. Lorsque l'adhésion est volontaire, une banque qui prend des risques démesurés va adhérer à l'assurance-dépôts, se garantissant ainsi un soutien de l'assureur en cas de difficultés, tandis qu'une banque à faible risque ne le fera pas. Le problème de l'aléa moral se pose lorsque les bénéficiaires de la protection prennent des risques exagérés, car ils sont protégés, ou pensent qu'ils le sont, contre les pertes ou ils croient que les autorités interviendront pour empêcher toute faillite bancaire.

Les banques centrales, le dernier mécanisme de l'intervention publique, ont également montré quelques défaillances lors de la crise. Elles utilisent les taux directeurs, les taux d'intérêt à très court terme qu'elles proposent aux banques pour se refinancer, pour atteindre leur objectif de stabilité des prix et peser sur les conditions de l'offre de crédit. Elles sont les prêteurs en dernier ressort, elles fournissent des liquidités aux banques qui sont en risque de défaut parce qu'elles se trouvent dans l'impossibilité de se financer sur le marché interbancaire ou parce qu'elles sont insolvables mais *too big to fail*. Elles soutiennent une banque défaillante afin d'éviter que son défaut se propage à l'ensemble du système et produise une crise systémique. L'assurance d'un soutien automatique par les banques centrales peut encourager l'aléa moral dans le système financier, elle favorise la prise de risques élevés par les banques lors de l'octroi de crédit ou la prise de position sur les marchés (Cukierman, 2011).

Les banques centrales doivent privilégier les injections de liquidité ciblées afin de limiter l'utilisation de liquidités dans un simple but spéculatif (Ewerhart et Valla, 2008). Une réglementation de la liquidité serait un moyen parmi d'autres de réduire les pressions exercées sur les banques centrales en faveur d'injections de liquidité en période de crise (Rochet, 2008).

3. Après la crise financière : des systèmes financiers européens mieux régulés ?

Le Comité de Bâle, mandaté par les gouvernements du G 20 pour tirer les leçons de la crise, a défini un nouveau cadre prudentiel qui devra être respecté par les établissements de crédit au plus tard en 2019 et qui introduit, en plus du ratio de solvabilité Bâle II, un ratio de « levier », deux ratios de liquidité et des tests de résistance¹⁰. Les banques devront renforcer la qualité de leurs fonds propres afin de couvrir l'ensemble des risques et maîtriser l'effet de levier¹¹. Le pilier 2 de Bâle II impose déjà aux banques le suivi de leur endettement par le ratio de « levier » qui mesure la taille des engagements des banques par rapport à la taille de leur bilan. Avec Bâle III, ce ratio devrait être intégré au pilier 1, il devra donc être intégré dans le calcul des exigences en fonds propres. Au mieux en 2015, si la pression du lobby bancaire ne parvient pas à empêcher la mise en place des nouveaux ratios, les banques devront respecter deux ratios de liquidité, l'un à court terme (un mois), le *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), l'autre à long terme (un an), le *Net Stable Funding Ratio* (NSFR), afin de limiter leur exposition au risque de liquidité¹². Le ratio de liquidité à court terme existe déjà, la nouveauté vient de l'application de coefficient de pondération aux actifs et aux passifs selon leur degré de liquidité. Les actifs sont d'autant plus liquides que leurs émetteurs sont solvables. Pour calculer le risque de liquidité, les banques devront donc évaluer la solvabilité des émetteurs, soit en utilisant des outils internes de notation, soit en prenant comme références les notations externes des agences privées de notation.

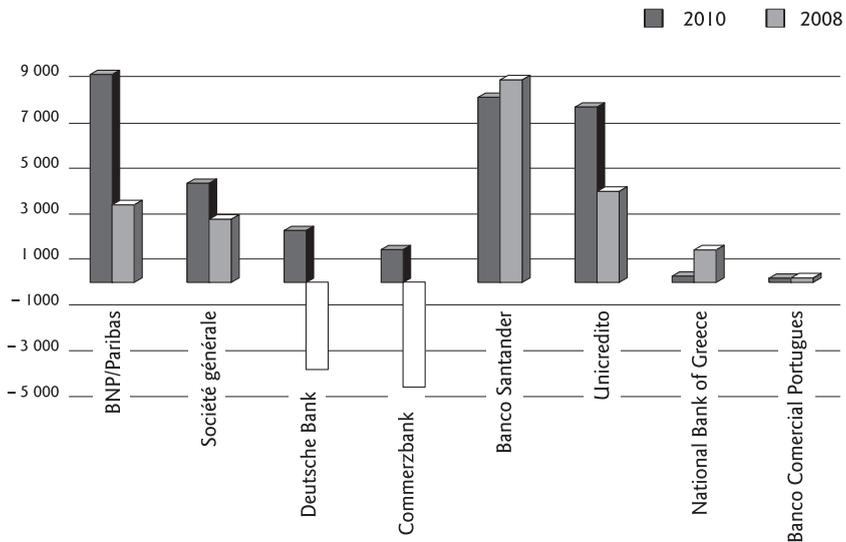
Le Comité persiste à accorder un rôle central aux agences de notations dans l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs alors que ces dernières n'ont pas anticipé les pertes des banques. Elles n'ont fait que modifier leurs notations après les annonces des banques et des États de leurs difficultés. Par leur comportement, les agences privées de notation favorisent la panique sur les marchés financiers.

Tandis que la crise a mis en évidence les faiblesses des modes d'interventions publiques dans les systèmes financiers, les autorités publiques ont été plus que prudentes dans leur réforme. Les modifications apportées à Bâle II permettront-elles d'éviter d'autres crises? La réponse semble une

10. Le lecteur peut se reporter à <http://www.bis.org/bcbs/basel3/b3summarytable.pdf> pour une synthèse des réformes prudentielles de Bâle III.

11. La nouvelle norme prévoit une amélioration de la qualité du « noyau dur » ou Tier 1 des fonds propres (capital apporté par les actionnaires augmenté des bénéfices mis en réserve) qui passera de 2 % à 4,5 % avec un coussin « contra-cyclique » de 2,5 %. Le Tier 1 devra donc au minimum représenter 4,5 % des risques pondérés des banques et, en cas de croissance économique forte, il sera au maximum de 7 % des risques pondérés.

12. L'objectif de ce ratio (l'encours des actifs stables à un an doit être au moins égal à l'encours des passifs stables à un an) est de contraindre les banques à détenir des actifs de maturité un an facilement négociables afin de résister à plus de trente jours de crise.



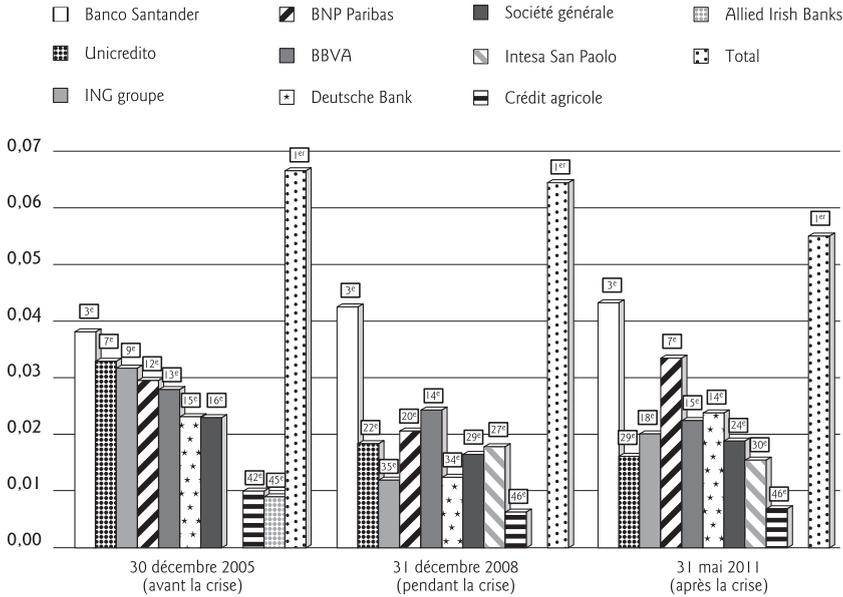
Source: Telekurs.

Figure 7 – *L'évolution des résultats nets des banques européennes (milliers d'euros).*

évidence. Avant la crise financière de 2007, les banques suivaient déjà les ratios de « levier » et de liquidité à court terme, ce qui ne les a pas empêchées de se surexposer aux risques; elles respectaient les ratios de solvabilité de Bâle II, mais visiblement soit elles sous-estimaient leurs risques ou leurs modèles d'évaluation des risques étaient erronés, soit leurs niveaux des fonds propres étaient insuffisants en situation de risque systémique. Les nouvelles règles prudentielles comme les anciennes ne s'appliqueront qu'aux banques, qu'en est-il de la réglementation des activités des autres acteurs des systèmes financiers tels que les investisseurs institutionnels qui ont une part de responsabilité dans la crise ? Rien ou pas grand-chose. Qu'en est-il de la régulation des marchés financiers et notamment des marchés de gré à gré où sont négociés des produits complexes et opaques à hauts risques ? Rien. Les banques vont donc pouvoir innover, prendre à nouveau des risques et les transférer notamment vers des entités localisées dans des pays autres que leur pays d'origine.

Les pouvoirs publics ont rapidement revu à la baisse leur exigence de régulation des systèmes financiers sous la pression du lobby bancaire mais aussi en raison du rapide retour aux bénéfices des banques. En 2010, les recettes des douze plus grandes banques européennes ont progressé de 8,6 % et les ratios de solvabilité Tier 1 étaient compris entre 8,5 % et 15,3 % (Noyer, 2011).

L'année 2010 a été marquée par un retour aux bénéfices des banques européennes, y compris celles des pays européens les plus affectés par



Source: Telekurs.

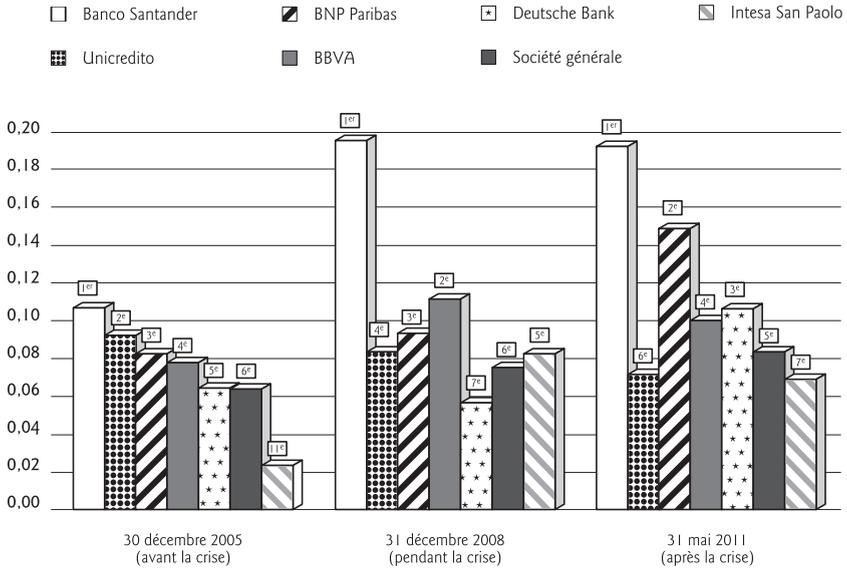
Figure 8 – *L'évolution du poids et de la position des banques européennes dans les marchés actions européens (indice actions : EURO STOXX 50 PRICE EUR).*

la crise économique. Entre 2008 et 2010, les bénéfices des deux grandes banques françaises ont augmenté de plus de 160 % pour la BNP Paribas et de plus de 50 % pour la Société générale (figure 7).

Les banques européennes restent des valeurs phares des marchés actions de la zone euro. Après la crise, on retrouve 9 banques européennes dans les 50 valeurs européennes les plus liquides représentées par l'indice actions européen *EURO STOXX 50 PRICE EUR* (figure 8). Malgré la crise, la suprématie de certaines banques n'a pas été remise en cause, et ce bien que leur pays d'origine soit encore affecté par la crise économique. La banque espagnole Banco Santander a maintenu sa 3^e place dans l'indice actions européen et a vu son poids augmenter après la crise.

Les banques espagnoles et françaises ont conforté leur position dans le système bancaire de la zone euro. À la fin de mai 2011, Banco Santander et BBVA, pour l'Espagne, et BNP Paribas et Société générale, pour la France, sont les valeurs les plus liquides du secteur bancaire représenté par l'indice actions « banques » européen *EUROSTOXX BANK PRICE EUR* (figure 9).

Entre décembre 2005 et décembre 2008, certaines banques européennes ont augmenté leurs fonds propres et ont ainsi soit maintenu leur position dans l'indice représentatif du secteur bancaire de la zone euro, soit amélioré



Source: Telekurs.

Figure 9 – L'évolution du poids et de la position des banques européennes dans le secteur bancaire européen (indice actions : EUROSTOXX BANK PRICE EUR).

leur position. Le nombre d'actions a augmenté de 42,96 % pour la Société générale, 27,82 % pour Banco Santander et de 154,97 % pour Intesa San Paolo. L'augmentation de la concentration du système bancaire européen a été l'une des conséquences de la crise financière. La réduction du nombre de banques composant l'indice *EUROSTOXX BANK PRICE EUR* reflète cette hausse de la concentration : des 47 banques constituant l'indice à la fin de l'année 2005, il n'en reste plus que 34 en mai 2011. Une concentration bancaire élevée est source d'instabilité, non seulement parce qu'elle est un facteur de hausse du risque de financement des banques, mais aussi parce qu'elle augmente le degré de dépendance d'une économie à un nombre limité de groupes bancaires et financiers et le principe du *too big to fail* se trouve renforcé.

Les secteurs bancaires espagnol, français et néerlandais ont rapidement retrouvé leur place dans l'économie de leur pays tandis que d'autres comme ceux de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Grèce et du Portugal ont connu une baisse de leur poids respectif. En mai 2011, Banco Santander et ING Groupe sont parmi les premières valeurs les plus liquides des économies espagnoles et néerlandaises tandis que des banques comme Commerzbank, KBC Groupe, National Bank of Greece ne sont pas parvenues à retrouver leur place d'avant la crise (représentée par l'indice actions de référence de chacun des pays, tableau 5).

Tableau 5 – *L'évolution du poids des banques européennes dans les marchés actions de leur pays (poids en % de l'indice actions de référence)*

Pays	Banques	Au 30 déc. 2005	Au 30 déc. 2008	Au 31 déc. 2011
France (CAC40)	BNP Paribas	6,63 %	4,44 %	7,11 %
	Société générale	5,48 %	3,55 %	3,79 %
	Crédit agricole	2,18 %	1,51 %	1,40 %
Allemagne (Dax30)	Deutsche Bank	6,58 %	3,77 %	6,14 %
	Commerzbank	2,49 %	1,05 %	0,56 %
Espagne (IBEX35)	Banco Santander	16,97 %	16,73 %	17,63 %
	BBVA	12,44 %	10,06 %	9,29 %
	Banco Popular	3,05 %	2,33 %	1,44 %
Belgique (BEL20 Index)	KBC Group	14,37 %	4,69 %	5,75 %
	Dexia	10,66 %	2,01 %	4,33 %
Pays-Bas (AEX Index)	ING Groupe	14,33 %	6,33 %	11,23 %
Grèce (ATHENES COMPOSITE Index)	National Bank of Greece	12,11 %	13,16 %	8,70 %
	EFG Eurobank Ergas	8,53 %	6,00 %	4,17 %
	Alpha Bank	7,19 %	5,47 %	4,19 %
	Bank of Piraeus	3,89 %	4,14 %	2,96 %
Portugal (PSI 20 Index)	BCP	14,49 %	7,70 %	8,32 %
	BES	7,79 %	6,70 %	5,67 %
	Banco BPI	5,60 %	3,28 %	1,72 %
Italie (FTSE MIB Index)	Unicredito	17,4 %	8,52 %	8,49 %
	Intesa Sanpaolo	4,76 %	12,38 %	6,92 %
	UBI Banca	1,84 %	3,31 %	1,39 %

Source : Telekurs.

Depuis octobre 2008, les interventions publiques de plus en plus coordonnées et globales ont constitué un changement systémique puisqu'elles ont provisoirement remplacé l'État et les banques centrales au cœur du système financier. Le seul effet positif de la crise a été de rappeler que l'État est le garant de la continuité du système financier. Sans l'intervention de l'État, la stabilité du système financier est menacée. La crise a également rappelé que la relation entre l'État et le système financier est biaisée : le

système financier attend et souhaite que l'État intervienne lorsqu'il traverse une crise, mais il n'accepte pas un cadre réglementaire contraignant. L'État, conscient du rôle central du système financier et en particulier des banques dans la gestion du bien commun qu'est l'argent, est disposé à les soutenir financièrement sans les contraindre en échange à limiter les activités trop risquées qui peuvent mettre en péril l'existence de ce bien commun. Les marchés financiers réagissent favorablement aux soutiens financiers de l'État au secteur bancaire même s'ils entraînent une hausse des déficits publics. Par contre, ils exigent une rémunération plus forte sur les titres des États dont les dettes publiques sont élevées. Aujourd'hui, la discipline de marché est devenue la référence ; pour pouvoir se financer sur les marchés, les États doivent réduire leurs dettes publiques, ce qui implique leur désengagement des systèmes sociaux et industriels (voir notamment les contributions de Cathy Zadra-Veil, de Hugues Jennequin et David Flacher).

Références bibliographiques

- ADRIAN T. et SHIN H.-S., septembre 2009, « Le système bancaire parallèle : implications pour la régulation financière », *Revue de la stabilité financière*, n° 13, Banque de France.
- BANZIGER H., septembre 2009, « Réforme de l'architecture financière globale : un nouveau contrat social entre la société et la finance », *Revue de la stabilité financière*, n° 13, Banque de France.
- Banque centrale européenne (BCE), 2008, *La mise en œuvre de la politique monétaire dans la zone euro*.
- BETBÈZE J.-P., BORDES C., COUPPEY-SOUBEYRAN J. et PLIHON D., 2011, *Banques centrales et stabilité financière*, Paris, La Documentation française.
- Bank for International Settlements (BIS), juin 2009, *Principes fondamentaux en vue de l'établissement de régimes efficaces d'assurance-dépôts*.
- BREITENFELLNER B. et WAGNER N., 2010, « Government intervention in response to the subprime financial crisis. The good into the pot, the bad into the crop », *International Review of Financial Analysis*, n° 19.
- BORIO C., septembre 2009, « L'approche macroprudentielle appliquée à la régulation et à la surveillance financières », *Revue de la stabilité financière*, n° 13, Banque de France.
- CUKIERMAN A., 2011, « Reflections on the crisis and on its lessons for regulatory reform and for central bank policies », *Journal of Financial Stability*, n° 7.
- DABROWSKI M., 2010, « The global financial crisis: lessons for European integration », *Economic Systems*, n° 34.
- European Central Bank, octobre 2010, *The ECB's Response to the Financial Crisis*.
—, février 2011, *The Implementation of Monetary Policy in the Euro Area*.
- EISENBEIS R. et KAUFMAN G., 2008, « Cross-border banking and financial stability in the EU », *Journal of Financial Stability*, n° 4.

- EWERHART C. et VALLA N., février 2008, « Liquidité des marchés financiers et prêteur en dernier ressort », *Revue de la stabilité financière*, n° 11, Banque de France.
- LOISEL O. et MÉSONNIER J.-S., avril 2009, « Les mesures non conventionnelles de politique monétaire face à la crise », *Questions actuelles*, Banque de France.
- MATHIEU C. et STERDYNIAK H., janvier 2011, « Finances publiques, sorties de crise... », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- MOSHIRIAN E., 2011, « The global financial crisis and the evolution of markets, institutions and regulation », *Journal of Banking & Finance*, n° 35.
- NOYER C., septembre 2009, « Quelle régulation financière pour l'après crise ? », *Revue de la stabilité financière*, n° 13, Banque de France.
- , 2011, « La crise financière : bilan de la situation actuelle », discours, Banque de France.
- PLANE M. et PUJALS G., 2009, « Les banques dans la crise », *Revue de l'OFCE*, n° 110.
- ROCHET J.-C., février 2008, « La réglementation de la liquidité et le prêteur en dernier ressort », *Revue de la stabilité financière*, n° 11, Banque de France.
- UHDE A. et HEIMESHOF U., 2009, « Consolidation in banking and financial stability in Europe. Empirical evidence », *Journal of Banking & Finance*, n° 33.

Chapitre 3

Les entreprises publiques européennes et la crise économique : l'occasion manquée

Luc BERNIER^{*}

Confrontés à la crise économique qui a débuté en 2008, les gouvernements en Europe comme ceux en Amérique latine et en Amérique du Nord ont utilisé un instrument de politique économique que l'on croyait passé de mode : la nationalisation. Ils ont nationalisé principalement des banques, des producteurs automobiles, mais aussi d'autres entreprises en difficulté. Le tableau 6 en annexe présente l'état des lieux. Le sauvetage des banques a coûté des fortunes aux gouvernements, qui ont, dans certains cas, déjà été remboursés. En effet, des entreprises à qui les gouvernements avaient prêté se sont dépêchées de retourner les sommes ou de racheter leurs entreprises aux gouvernements pour échapper aux contrôles qui venaient avec ces prêts et aux pressions pour réformer leur gouvernance. Est-ce pour mieux recommencer à faire ce qui les a menées au bord du gouffre ?

L'analyse que ce chapitre propose porte essentiellement sur les nationalisations en Europe. Le cas américain dont il est difficile de prédire l'évolution aurait pu aussi être intéressant parce qu'il illustre que même dans le pays occidental où l'idéologie dominante est la plus opposée à l'intervention de l'État dans l'économie, des nationalisations ont aussi eu lieu, proposées à la population comme temporaires (Bernier, 2011). À l'inverse, le cas du Venezuela relève plus d'un choix gouvernemental conscient. Ce n'est pas non plus l'objet de ce texte. Les gouvernements en Europe ont dû nationaliser des entreprises rapidement, essentiellement les banques pour éviter que le crédit se tarisse et que l'économie s'enraye. Une fois l'incendie jugulé, est-ce que l'État peut être autre chose que pompier ? Peut-il transformer les entreprises qu'il a nationalisées, même temporairement, pour faire que les défauts du système des dernières années soient corrigés ?

Dans ce chapitre, on propose, après un survol des nationalisations depuis 2007 en Europe, un retour en fonction de la littérature scientifique sur les instruments de politique économique et une interprétation de ce que peuvent devenir les entreprises publiques dans une économie mondiale, elles pour qui les frontières ont longtemps été limitatives. Finalement, on

* École nationale d'administration publique, Canada.

aborde la question de la réforme de leur gouvernance, qu'elle soit nationale ou européenne. La nationalisation de ces entreprises, même temporaire, peut être une occasion de réformer leur gouvernance, d'infléchir leurs choix stratégiques vers une plus grande défense de l'intérêt général. Est-ce que la crise aura été une occasion manquée de le faire? Dans la série OECD Insights, l'OCDE a publié en 2010 un document intitulé *From Crisis to Recovery* où on peut lire dans la section sur l'avenir que la question est : « Quand les gouvernements retourneront-ils à la normale? » (Keeley et Love, 2010, p. 118). Si la normale est celle des dernières trente années, l'hypothèse de ce texte-ci est que ce retour n'est pas souhaitable (Massey, 2011). Les recommandations de l'OCDE et du FMI sont de revenir à l'orthodoxie des trente dernières années, mais d'autres pistes sont à explorer. Les gouvernements devraient reconsidérer leur intervention dans l'économie en faveur des intérêts collectifs comme Jacques Fournier le propose dans ce livre et on devrait aussi s'interroger sur ce que les grands blocs régionaux comme l'UE peuvent faire dans l'avenir pour faire face aux crises économiques et assurer le développement dans une perspective d'intérêt général.

1. Les nationalisations de la crise

Comme nous l'avons évoqué en introduction, pour faire face à la crise économique de 2008, plusieurs pays, autant en Amérique qu'en Europe, ont procédé à la nationalisation totale ou partielle de certaines compagnies, particulièrement celles œuvrant dans le domaine de la finance (voir *supra* la contribution de Nathalie Rey). Entre 2008 et 2010 plus d'une quarantaine de banques ont été nationalisées en tout ou en partie. L'État français a prêté 19,8 milliards d'euros aux banques, qui devaient s'engager à continuer leurs prêts pour stimuler l'économie. Si on a fait grand cas des sauvetages en Irlande, il faut noter que même l'Allemagne a dû garantir les dépôts bancaires privés et renflouer la banque Hypo Real Estate pour 35 milliards d'euros. Il y a eu aussi des sauvetages au Danemark où des administrateurs gouvernementaux ont pris le contrôle. Une entreprise publique, la Finansiell Stabilitet, y a été créée pour gérer les banques insolubles. En Espagne, le gouvernement a rescapé les caisses d'épargne et a poussé à une consolidation du secteur. Le gouvernement britannique est devenu un des propriétaires des magasins de musique HMV qui se débattent dans un marché en grande transformation. Même les légendaires banques suisses ont été passées au microscope après des pertes importantes. Le gouvernement suisse est beaucoup trop petit pour rescaper l'UBS si jamais celle-ci menaçait de sombrer.

Alors que l'aide des gouvernements était vitale pour toutes ces banques, elle s'accompagnait également de régulations et de normes beaucoup plus strictes que par le passé. Ces normes touchaient différents aspects de leur gestion, qu'il s'agisse de l'octroi de bonus pour les traders et les

dirigeants, des régulations dans les investissements faits par les banques ou de l'obligation de rembourser les investisseurs floués. C'est ce contrôle de l'État qui a poussé les institutions financières américaines en particulier à rembourser l'aide qui leur avait été octroyée par ce dernier, afin qu'elles puissent à nouveau mener leurs opérations de manière indépendante. C'est ce qu'ont fait toutes les entreprises financières et automobiles françaises ainsi que la plupart des entreprises américaines (à l'exception d'AIG et de GM). On envisage de revendre les parts détenues plutôt que de conserver une propriété publique. Le processus de rétrocession a été plus rapide que prévu. Parfois, les plans de restructuration ont été difficiles à suivre ou la volonté d'obtempérer n'a pas été au rendez-vous. C'est ainsi que la banque franco-belge Dexia sauvée en 2008 n'avait pas tenu ses promesses en 2011.

Quant aux autres pays européens, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, les entreprises qu'ils ont nationalisées sont en voie de rembourser l'État ou bien d'être privatisées à nouveau si la crise ne s'amplifie pas. Il semble que les seules entreprises encore sous tutelle complète de l'État sont celles qui n'ont pas réussi à reprendre le dessus, comme les banques irlandaises et islandaises. En Espagne en 2011, des investisseurs internationaux, dont des fonds souverains, espèrent pouvoir acheter à rabais les institutions financières qui seront vendues. Par contraste, ce n'est pas le cas au Royaume-Uni ou en Irlande où il y a moins d'intérêt pour racheter les institutions financières en difficulté.

Ces remboursements d'aide sont appréciables puisqu'ils évitent à un gouvernement le fardeau financier que fut et aurait continué d'être l'endettement encouru pour réaliser ces opérations de sauvetage. Toutefois, cela a pour effet que les gouvernements n'ont plus d'implication directe dans le management des banques, particulièrement dans leurs pratiques de gouvernance, de manière que les banques peuvent maintenant continuer à agir comme elles le faisaient avant la crise et peut-être reproduire les mêmes erreurs. Au plus fort de la crise, les gouvernements avaient pourtant institué une série de mesures pour corriger les comportements du passé de ces organisations, comme l'a étudié l'OCDE, qui prônait toutefois une intervention des gouvernements aussi brève que possible.

Dans le cas de l'Irlande, on peut penser que la crise va se prolonger. Là aussi, la nationalisation des banques, sur le modèle de la Suède des années 1990, est apparue comme la solution la plus avantageuse, mais on peut présumer que les délais seront longs. La crise risque aussi de se prolonger en Grèce, en Italie, en Espagne, en Islande et au Portugal. Ce dernier pays est encore en récession en 2011. Dans ces pays, la dette publique est importante. Les taux de chômage dans certains de ces pays sont à 20 %. Fin 2010, les banques irlandaises, portugaises et espagnoles demeurent fragiles et portent les conséquences de leurs pratiques passées. Dans son *Rapport sur la stabilité financière en Europe*, paru en avril 2011, le FMI estime que l'état des banques européennes menace la stabilité de l'économie mondiale. Par ailleurs, selon une dépêche de Reuters du 11 novembre 2009, les gouvernements devaient prendre environ sept ans

pour vendre leurs parts dans les banques rescapées lors de la crise. Ces banques devront être préparées à la vente, disait la même dépêche, et on peut ajouter, comme le furent les entreprises publiques vendues dans les années 1980 (Bernier et Hafsi, 2005). Une des hypothèses développées en Allemagne pour faire face à la crise a d'ailleurs été que les actifs dits toxiques devraient être nationalisés et les banques recapitalisées, laissant l'État avec les mauvaises créances et un rôle interventionniste le plus temporaire possible. Ces années à venir laissent suffisamment de temps aux gouvernements pour voir ce qu'il est possible de faire de ces banques. Peut-on leur inculquer une autre logique que celle, problématique, qu'elles avaient adoptée auparavant? Il semble que ce sera difficile et que les États vont devoir conserver les entreprises nationalisées les plus en difficulté sans grande capacité d'influer sur le comportement des autres.

2. Les instruments de politique économique

Une des raisons pour secourir les banques était de maintenir ouvert le flux des prêts pour que les économies continuent à fonctionner et éviter l'odieux comportement des banques américaines qui saisissent parfois des maisons presque entièrement payées après avoir consenti des prêts avec des *subprimes*. Par une réglementation adéquate et un investissement dans la capacité de faire respecter cette réglementation, il est possible d'influencer le comportement des institutions financières. Mais la réglementation n'est qu'un instrument parmi d'autres. Les gouvernements ont à leur disposition une panoplie d'instruments pour mettre en œuvre leurs politiques économiques (Salamon, 2002). Sur un continuum d'implication, les gouvernements peuvent exhorter le secteur privé, ils peuvent aussi subventionner la recherche ou certaines activités, ils peuvent taxer. S'il est jugé préférable que l'État intervienne directement, on peut confier une tâche à une direction de ministère ou à une entreprise publique. Le choix des instruments de politique dépend de la relation entre les arrangements de gouvernance et la logique du régime de politique économique, en d'autres mots, du *design* de la politique (Howlett, 2009).

Traditionnellement, on a créé des entreprises publiques lorsque l'activité avait une grande importance symbolique, c'est ainsi que de nombreuses entreprises nationales de transport aérien ont vu le jour. On a aussi créé des entreprises publiques lorsque les conditions de marché ne menaient pas à la création d'entreprises privées comme ce fut le cas au Canada. On crée aussi des entreprises publiques lorsque la régulation d'un secteur économique a été grandement déficiente, ce qui a été le cas pour le secteur financier avant la crise. En France, pendant longtemps, en utilisant un certain protectionnisme, des subventions, la recherche et développement étatique, des facilités de crédit, des exemptions aux contrôles des prix, l'État est parvenu à développer des entreprises nationales compétitives. Mais cet usage de divers instruments a évolué vers un modèle de plus de marché par

volonté française mais aussi à cause de l'intégration à l'Europe. Si dirigisme il peut y avoir aujourd'hui, il ne peut se faire qu'à travers des mécanismes plus sophistiqués dans la gouvernance des entreprises publiques.

Les entreprises publiques ont des activités commerciales et en même temps sont des instruments de politique. Pour qu'elles puissent servir d'instruments de politique, il faut d'un côté que leur gouvernance soit organisée en conséquence comme il est précisé plus loin dans ce texte mais aussi que les gouvernements aient des politiques à leur faire mettre en œuvre. Certains gouvernements ont des plans quinquennaux, comme ce fut longtemps le cas en France, mais dans d'autres traditions, le laisser-faire prime. Les entreprises publiques sont parfois créées, mais très fréquemment, les gouvernements nationalisent des entreprises déjà existantes. Ce fut le cas partout en Occident au cours du xx^e siècle jusqu'à ce que les vagues de privatisations débutent dans les années 1980. Les entreprises nationalisées sont parfois des entreprises performantes, mais on peut penser que comme ce fut le cas dans la crise de 2008-2010, ce sont plus souvent des entreprises en difficulté. Il est encore plus difficile d'intégrer ces entreprises dans des considérations de politique économique lorsque leur ajout à l'appareil d'État était rarement prévu et en plus que leur utilité possible dépend de leur niveau de dysfonctionnement lorsqu'elles sont rachetées. La rapidité avec laquelle certains gouvernements ont rétrocedé les entreprises nationalisées depuis 2008 peut porter à croire que ces gouvernements n'avaient pas l'intention de devenir banquiers par exemple ou qu'ils n'avaient pas de stratégie où ces organisations pouvaient être utiles. L'aspect budgétaire peut être particulièrement important, comme ce fut le cas dans la crise économique, si les entreprises nationalisées sont en difficulté. Si des gouvernements décidaient de conserver ces entreprises, il faudrait qu'ils aient une stratégie, un plan pour ces entreprises. Peuvent-elles être utilisées dans une quelconque politique industrielle ? Si la politique industrielle européenne est désormais une politique de l'innovation, ces entreprises publiques peuvent-elle être utiles ?

Avant la crise, le passage d'un État qui intervient lui-même à un État régulateur des activités du secteur privé a changé grandement les capacités de politique industrielle. En France où la tradition dirigiste était forte, on a entrepris une grande transformation sans que le discours dominant ait beaucoup changé. Pendant longtemps, les entreprises publiques ont été un instrument privilégié de la politique industrielle. Les politiques ont pourtant changé et les socialistes au pouvoir ont privatisé de nombreuses entreprises dans les années 1990 dans leurs efforts pour restructurer les entreprises françaises (Tiberghien, 2007).

En matière de politique industrielle, on peut par exemple, comme ce fut le cas lorsque Dominique Strauss-Kahn était à la fin des années 1990 ministre français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, adopter un dispositif à double niveau : un premier axe horizontal de régulation pour créer un environnement économique compétitif et un second, vertical, où l'État est actionnaire de contrôle d'entreprises importantes (Tiberghien, 2007, p. 78).

Cette façon de faire a été poursuivie en Europe. Il est difficile de croire que les nationalisations récentes puissent par contre servir ce type de politique industrielle dans une Europe où la stratégie de Lisbonne a surtout porté sur la compétitivité et l'innovation.

Le terme même de politique industrielle était presque tombé en désuétude. Elle semble connaître un renouveau alors que l'on s'engage dans l'économie du savoir, ce qui forcément a un impact sur la nature des politiques (Prager et Villeroy de Galhau, 2006, p. 406). On s'est mis à parler de politique économique dans un sens plus large. Dans une politique économique de développement, il peut y avoir des éléments de formation, de recherche et développement, de propriété intellectuelle. L'innovation apparaît aujourd'hui comme l'élément essentiel de la politique industrielle. La réponse à la crise a d'abord été financière. C'est dans le secteur bancaire que l'intervention gouvernementale a le plus joué. Est-ce que les banques peuvent pousser à une politique d'innovation ?

Qui dit politique industrielle dit habituellement planification et réflexion sur le développement économique. Pour Blais (1986, p. 3-5) qui part de la définition de l'OCDE, la politique industrielle se préoccupe de la croissance de l'industrie et de son efficacité. Il la définit comme l'ensemble de mesures sélectives adoptées par l'État pour changer l'organisation industrielle. Les entreprises publiques ont généralement été un des instruments de la politique industrielle, mais pas toujours du premier coup. « Les entreprises publiques n'ont généralement pas vu le jour après une réflexion préalable, mais pour résoudre des problèmes pressants, conjoncturels » (Hafsi, 1984, p. 7). Une des raisons de nationaliser a trop souvent été de prendre en charge des industries en déclin pour éviter des crises sociales, industries que le secteur privé abandonne et qui peuvent devenir de lourdes charges pour l'État. Il y a eu aussi les nationalisations d'après 1945, l'espoir d'une grande planification difficile dans un système capitaliste, la souveraineté nationale, mais somme toute assez peu de raisons de politique industrielle au départ (Hafsi, 1984, p. 7-17). Les nationalisations ont eu pour but de stimuler l'activité industrielle à des époques où le secteur privé ne le faisait pas assez (Hafsi, 1984, p. 142). Cette fois-ci, ce fut par réaction et non pas pour une politique industrielle ou manufacturière qu'on a nationalisé.

La recherche sur les instruments de politique a évolué. On s'est beaucoup intéressé ces dernières années à des instruments plus incitatifs, moins lourds. On peut voir par exemple les travaux sous la direction de Lascoumes et Le Galès (2004) puis ceux de Lascoumes et Simard (2011) ou d'Howlett (2009) qui insistent sur la convergence nécessaire des buts des politiques et des instruments disponibles. À l'autre extrémité du continuum, les entreprises publiques sont des instruments qui exigent une organisation étatique, et si elles ne font pas leurs frais, des déboursés qui peuvent être importants pour l'État. Mais elles sont aussi des instruments où le contrôle gouvernemental est grand. En ce sens, les nationalisations récentes auraient pu être une opportunité pour les gouvernements d'établir des conseils d'administration et des directions qui œuvrent dans le sens de ce qu'ils

désirent sur le plan économique, d'établir des mécanismes pour influencer le développement économique.

Quand on fait face à une crise financière, on s'intéresse aux entreprises financières d'abord comme ce fut le cas dans cette crise. Mais au-delà de la nature de la crise, est-ce que la tertiarisation de l'économie est assez avancée pour que ce soit dans ce genre d'entreprises qu'il faille intervenir? Que reste-il du secteur manufacturier en Angleterre par exemple? Dans le cadre de l'UE, de quels instruments de politique disposent les gouvernements comme l'examine Nathalie Rey dans sa contribution? En Irlande, on a d'abord réagi sans tenir compte des préoccupations de l'UE. Mais le National Economic and Social Council irlandais a aussi lancé en mars 2009 un plan d'ensemble pour faire face à la crise. Il a été estimé qu'une réponse différente de ce qui a été fait dans le passé est nécessaire, ce qui doit inclure des discussions avec la population et une implication de celle-ci. Le conseil est lui-même composé de représentants des diverses parties prenantes de la société irlandaise. La régulation de l'économie s'est avérée déficiente malgré le succès célébré de celle-ci depuis 1995. Une des grandes préoccupations est la compétitivité de l'économie irlandaise. La vision de la place de l'État dans l'économie est actuellement plus dans le sens d'une réduction des dépenses.

L'usage des entreprises publiques comme instruments de politique dépend également de leur domaine particulier. Les télécommunications qui furent longtemps des monopoles d'État sont devenues un secteur concurrentiel privatisé. La Poste de la même manière a grandement évolué. En permettant la concurrence du privé dans les segments les plus rentables de son activité (les petits colis par exemple), celle-ci a été soumise à des contraintes qui nuisent grandement à sa rentabilité. La logique de certains domaines d'activité a aussi fait que les frontières nationales s'effacent pour les entreprises publiques, que ce soit l'électricité ou depuis longtemps l'automobile comme il est vu dans la prochaine section.

On peut retenir deux choses de cette section. La première est que chaque secteur de l'économie a sa logique propre et qu'il est difficile de généraliser. La seconde est qu'il semble y avoir peu de lien entre les nationalisations et la politique industrielle actuelle.

3. État, entreprises publiques et européanisation

Sur l'espace dévolu à l'État et au privé, est-ce que la dernière crise a amené un rééquilibrage? Cette crise fut l'occasion de repenser le rôle respectif de l'État et du secteur privé dans une perspective non pas nationale mais, sinon internationale, du moins régionale. Par exemple, en octobre 2008, BNP-Paribas reprend l'essentiel des activités belges et luxembourgeoises de la banque Fortis alors en difficulté. L'accord conclu le 5 octobre de cette année-là faisait de l'État belge le premier actionnaire de la banque française. Fortis, avec certaines limites, reprenait ainsi des activités dans ces deux

pays mais également en Pologne, en Turquie alors que le Gouvernement néerlandais nationalisait les activités de la banque sur son territoire. C'eût été une occasion intéressante pour l'État de connaître les activités d'un grand groupe bancaire contemporain et d'ainsi, à travers des mécanismes de gouvernance adéquats, de reconstituer potentiellement une capacité d'intervention dans l'économie.

La question se pose aussi dans le domaine postal où les technologies modernes poussent à une diminution des activités traditionnelles. Si on reprend l'exemple de La Poste française qui s'est tournée vers les activités bancaires pour compenser, on peut considérer que le volume du courrier, qui a déjà baissé de manière significative au Canada comme aux États-Unis, va suivre la même tendance en Europe et pourrait mener à une consolidation européenne des postes nationales soumises à la concurrence d'entreprises privées dans le secteur plus rentable des colis. L'avenir de la poste est-il dans une entreprise européenne ou dans la diversification des services ?

Alors qu'on craignait que les déficits accumulés pour faire face à la crise n'entraînent des plans d'austérité partout, le remboursement dès 2009 des prêts consentis en particulier aux banques a été rapide. Il reste des pays comme l'Irlande où, en 2010-2011, la situation demeure critique. En Irlande en fait, c'est l'éclatement de la bulle immobilière en plus de la crise financière qui rend la situation difficile. Mais de manière plus générale, comme il est arrivé fréquemment dans le passé, les gouvernements ont racheté des entreprises en difficulté, et les plus vulnérables sont celles dont ils risquent de devoir demeurer propriétaires plus longtemps. Les charbonnages et l'industrie automobile britanniques sont des exemples du passé où les gouvernements ont racheté des entreprises qui n'étaient plus compétitives.

Les entreprises publiques autrefois limitées à leur territoire national œuvrent désormais dans une économie mondialisée. Le mariage de Renault, dont le plus important actionnaire est l'État français (15 % du capital), avec Nissan illustre la nécessité pour les entreprises publiques de se développer dans la logique de leur secteur d'activité et donc, si celui-ci est mondialisé, de le devenir aussi. L'avenir de Renault est dans les marchés émergents comme le Brésil, qui devrait devenir son deuxième marché après la France mais avant l'Allemagne. Areva et Électricité de France qui sont toutes deux détenues majoritairement par l'État français sont des entreprises qui comptent sur la mise en activité de réacteurs nucléaires autour du monde. En ces sens ces entreprises misent sur les marchés mondialisés de leur domaine de spécialité. Faut-il voir dans cette façon de procéder une particularité française ? La transformation d'EDF et de Suez-Gaz de France en théorie pour suivre la libéralisation du marché de l'énergie en Europe semble avoir eu pour résultat la création de grands groupes sous la direction des élites administratives françaises habituelles (Bauby et Varone, 2007).

Plus généralement, au-delà des entreprises publiques, ce sont les restrictions européennes, allemandes en particulier, qui conditionnent l'aide à

la Grèce. Dans ce pays, les restructurations exigées passent par un certain nombre de privatisations : dans le domaine de l'électricité, du téléphone, des chemins de fer, des caisses d'épargne, du gaz avec des participations étatiques maintenues. Ces ventes, est-il espéré, rapporteront entre 12 et 16 milliards d'euros et entraîneront des économies de 26 milliards d'ici 2015. L'aide à l'Irlande et à l'Islande a aussi été internationale. Le sauvetage des banques irlandaises va nécessiter n'importe où entre 20 et 35 milliards d'euros selon les estimations du printemps de 2011 en plus des 66 milliards que la banque centrale irlandaise a dû investir ou dépenser selon le point de vue. Est-il possible néanmoins que l'Europe ait été relativement mal préparée à la crise, même si ses interventions semblent avoir relativement réussi, parce que l'intégration économique a dépassé de loin son intégration pour développer des politiques publiques (Pisani-Ferry et Sapir, 2010) ? En fait, on peut penser que la capacité de réguler l'économie est désormais moins nationale qu'européenne. Même dans les pays qui ne font pas partie de l'UE, celle-ci a un impact sur la structuration de secteurs économiques importants comme les télécommunications ou l'électricité (Bartle, 2006). Plusieurs auteurs appellent en fait de leurs vœux que la libéralisation économique qui a accompagné l'eupéanisation de l'économie soit maintenant rattrapée par une capacité de régulation européenne qui n'existait pas pour faire face à la crise (Pisani-Ferry et Sapir, 2010). Si le secteur bancaire qui a été au cœur de la crise s'est eupéanisé, la capacité de régulation de celui-ci doit aussi le devenir. Et cette eupéanisation est loin d'être achevée (Massey, 2011).

4. Les possibilités de transformation de la gouvernance des entreprises

La crise autour de l'espionnage, qui s'est avérée fautive chez Renault en France, jumelée à la crise économique a mené à une réaffirmation de la place de l'État français dans la structure de gouvernance lors du choix du numéro deux du groupe. La distance avec le ministère de l'Industrie est plus grande que par le passé mais cette influence existe encore. L'OCDE plaide d'ailleurs pour qu'une certaine distance existe entre les entreprises publiques et les gouvernements et ainsi faire que la gouvernance de ces entreprises soit améliorée (Frederick, 2011). En Italie, un des problèmes de l'économie est la difficulté de gouvernance des entreprises, publiques ou privées. Au Royaume-Uni, on s'est inquiété de la gouvernance de la Royal Bank of Scotland. Kirkpatrick (2009) attribue en grande partie les difficultés des banques irlandaises à leur mauvaise gouvernance. Sokol (2009) juge qu'en général la gouvernance des entreprises publiques est mauvaise. En Espagne, on constate que la gouvernance des secteurs de l'électricité et du gaz est demeurée hiérarchique malgré la libéralisation des marchés (Soriano, 2008).

Le 5 avril 2011, la Commission européenne a lancé une consultation sur la façon d'améliorer la gouvernance des entreprises. On annonçait alors que « l'une des leçons de la crise financière est que la gouvernance des entreprises, qui jusqu'à présent, reposait généralement sur l'autodiscipline, n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait pu l'être ». C'est le moins qu'on puisse dire. La gouvernance des entreprises est un sujet qui a pris de l'ampleur à la suite de grands scandales financiers qui ont touché des entreprises privées comme Enron et Worldcom aux États-Unis. Pendant longtemps, on a estimé que la performance des entreprises publiques était moins bonne que celle du secteur privé non pas parce qu'on avait nationalisé des secteurs économiques que le secteur privé jugeait désormais non rentables mais parce que le contrôle des gouvernements sur celles-ci était jugé insatisfaisant. On ne parle plus de contrôle mais de gouvernance et la recherche de l'amélioration de l'efficacité des conseils d'administration que souhaite l'UE peut aussi être appliquée aux entreprises publiques. Il faut pour ce faire des conseils d'administration plus efficaces, mais aussi que les comités de ceux-ci sur la gouvernance et l'éthique, sur les ressources humaines et l'audit remplissent leur rôle correctement. Il faut que les nominations sur ces conseils relèvent moins de l'arbitraire politique. Il faut aussi que chaque maillon de la chaîne de gouvernance joue son rôle. Il y a dans ce domaine des améliorations encore importantes à réaliser. C'est aussi dans cet espace qu'existe la possibilité d'insuffler aux entreprises nationalisées les objectifs de politique économique. De grandes entreprises publiques comme le Fonds de retraite des employés du secteur public de la Californie (CalPers) ou celui des enseignants de la province canadienne de l'Ontario (Teachers) ont fait des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises une condition de leurs investissements dans des entreprises (Bernier et Pelletier, 2008).

Ces pratiques peuvent aussi être appliquées au secteur public. La relation *at arm's length* qui doit exister ne veut pas dire que le gouvernement ne peut pas exercer de contrôle mais que la gouvernance peut être améliorée. La crise et la nécessité d'intervenir qui a suivi ont fait ressortir différentes lacunes dans la gouvernance et les activités des entreprises sauvées (Massey, 2011). Par exemple, le Hypo Group Alpe Audria (HGAA), une banque autrichienne nationalisée en 2009 s'est avérée avoir engagé énormément de consultants et avoir eu des pratiques douteuses dans le sud-est de l'Europe au fil des ans. Ces pratiques ont dû être corrigées après les nationalisations. Les procès de politiciens, financiers et autres pour malversations dans ce cas ne font que commencer. Il a fallu rayer 700 millions d'euros du capital après la vérification des livres et des pertes importantes en 2008-2009. Des restructurations ont aussi eu lieu en Belgique pour Dexia et KBC qui ont vendu de nombreux actifs après avoir été secourues alors que les cadres reçoivent des bonus. Les bonus en question font désormais l'objet d'une directive de l'UE.

Une gouvernance adéquate peut faire que la privatisation n'est pas nécessaire et mener à une direction stratégique d'une entreprise qui soit

faite en fonction de l'intérêt général et non à son détriment comme ce fut le cas avant la crise. Cette gouvernance nécessite un conseil d'administration où diverses parties prenantes de la société soient représentées et que le ministère de tutelle laisse une marge de manœuvre suffisante. Ces conseils doivent aussi être indépendants des directions des entreprises pour que les salaires et les bonus soient sous contrôle (Kirkpatrick, 2009). Ils doivent finalement avoir les compétences nécessaires en comptabilité, en droit, en gestion pour pouvoir comprendre ce que fait l'entreprise et ne pas être à la merci du savoir des dirigeants (Bernier et Pelletier, 2008). Il faut également instaurer des pratiques d'étalonnage et des mécanismes d'imputabilité (Sokol, 2009). De plus, le mouvement actuel sur l'importance accrue de la responsabilité sociale des entreprises peut être une façon de transformer la gouvernance des entreprises autant publiques que privées. Bernier et Simard (2007) avaient soutenu la possibilité que la bonne gouvernance des entreprises publiques soit une solution de remplacement à la privatisation en présentant trois cas québécois. Leur démonstration pourrait être vérifiée en Europe.

Conclusion

Toutes ces suggestions mènent à la même conclusion, à savoir qu'avant de re-privatiser les entreprises publiques récemment nationalisées, on pourrait s'interroger sur la possibilité d'améliorer ou de réformer leur gouvernance et d'en faire des instruments de politique économique alors que les gouvernements européens ont accepté dans la construction de l'Union de se limiter au plus petit dénominateur commun et sont pris dans une logique de libéralisation qui les laisse sans guère de moyens pour réagir aux soubresauts de l'économie. La monnaie commune qui a certes ses avantages les a laissés sans cette soupape, les possibilités de subventionner, la mise en commun de la réglementation ont certes aussi des avantages mais ne suivent plus les intérêts nationaux. On peut ajouter que posséder des entreprises publiques peut être une façon de conserver un instrument de politique qui aujourd'hui n'a plus l'inconvénient des coûts de jadis (Bernier et Hafsi, 2005). Il faut se donner le temps de voir comment ces entreprises nationalisées peuvent s'insérer dans une politique industrielle visant le développement économique.

Alors que la crise aurait pu mener à des transformations importantes de la gouvernance des économies avec un retour à l'État (CIRIEC, 2011), l'impression pour le moment est celle d'une occasion manquée. C'est une occasion manquée de deux façons: de réussir à travers des mécanismes de gouvernance à contrôler ces secteurs et aussi à leur faire appliquer une politique industrielle. Est-ce que les banques peuvent être convaincues de financer la politique industrielle de l'UE? Les banques privées n'avaient pas su s'autoréguler. Il faudra une réglementation plus stricte de leurs activités si elles retournent toutes au secteur privé. Sinon, garder un secteur nationalisé

aurait été une manière de s'assurer de saines pratiques en vue de l'intérêt général et de participer à une prise de décision pour supporter les politiques européennes. Qui plus est, la sortie de la crise s'annonce plus longue que prévu dans certains pays et il est possible de réfléchir et de discuter avant de privatiser.

Le modèle issu de trente ans de libéralisme semble assez mal se remettre de la crise si on se fie aux cas de l'Irlande, de l'Islande, de l'Espagne ou de la Grèce où d'autres facteurs jouent de toute évidence. Le Portugal vient de négocier une aide de 78 milliards d'euros assujettie à un assainissement des comptes publics. Ce pays n'a pourtant connu ni crise bancaire ni crise immobilière comme l'Irlande ou de comptabilité douteuse comme la Grèce mais souffre d'une croissance trop lente et des pressions des prêteurs internationaux. La crise n'est pas terminée pour ces gouvernements. Au moment d'écrire ces lignes en 2011, on peut penser au contraire que la crise n'est pas terminée pour aucun gouvernement ou pour l'Europe. Ce sont les pratiques de leurs banques privées qui les ont mis en difficulté, mais les coûts ont été socialisés. Nationaliser certaines banques pourrait au contraire permettre de socialiser les bénéfices et de rendre ce secteur de l'économie plus conscient de la réalité de ses emprunteurs. Pour que les nationalisations ne soient pas une occasion manquée, il faut que les entreprises nationalisées développent une gouvernance qui permette de faire autre chose que ce qu'elles faisaient dans le passé dans la logique de leur secteur économique. Il faudrait également que la régulation et les principes de gouvernance soient européens comme l'économie et les politiques le sont devenues pour que ce ne soit pas une occasion manquée.

Références bibliographiques

- BARTLE I., 2006, « Europeans outside the EU: telecommunications and electricity reform in Norway and Switzerland », *Governance*, vol. 19.
- BAUBY P. et VARONE F., 2007, « Europeanization of the French electricity policy: four paradoxes », *Journal of European Public Policy*, vol. 14.
- BERNIER L., 2011, « The 2008 economic crisis and the rebirth of public enterprises », dans CIRIEC, Bance et Bernier, 2011.
- BERNIER L. et HAFSI T., 2005, « De l'usage fait des données sur les privatisations : entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P.-É. Verrier (dir.), *Trente Ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod.
- BERNIER L. et PELLETIER M.-L., juillet 2008, « La gouvernance des sociétés d'État », *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, vol. 21, n° 2.
- BERNIER L. et SIMARD L., septembre 2007, « The governance of public enterprises. The Quebec experience », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, n° 3.
- BLAIS A., 1986, *Industrial Policy*, Toronto, University of Toronto Press-Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada.
- CIRIEC, BANCE P. et BERNIER L., 2011, *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique. Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?*, Bruxelles-New York, Peter Lang.
- FREDERICKS W. R., 2011, *Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-owned Enterprises*, *OECD Corporate Governance Working Papers*, n° 2.
- HAFSI T., 1984, *Entreprises publiques et politique industrielle*, Paris, McGraw-Hill.
- HOWLETT M., 2009, « Governance modes, policy regimes and operational plans: a multi-level nested model of policy instrument choice and policy design », *Policy Sciences*, vol. 42.
- KEELEY B. et LOVE P., 2010, *From Crisis to Recovery. The Causes, Course and Consequences of the Great Recession*, Paris, OECD Insights.
- KIRKPATRICK G., 2009, « The corporate governance lessons from the financial crisis », *Financial Market Trends*, OCDE.
- LASCOUMES P. et LE GALÈS P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES P. et SIMARD L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol. 61.
- MASSEY A., 2011, « Nonsense on stilts: United Kingdom perspectives on the global financial crisis », *Public Organization Review*, vol. 11.
- PISANI-FERRY J. et SAPIR A., 2010, « Banking crisis management in the EU: an early assessment », *Economic Policy*, vol. 25.
- PRAGER J.-C. et VILLEROY DE GALHAU F., 2006, *18 leçons sur la politique économique : à la recherche de la régulation*, Paris, Le Seuil.

SALAMON L. M., 2002, *The Tools of Government*, New York, Oxford University Press.

SOKOL D. D., 2009, « Competition policy and comparative governance of state-owned enterprises », *Brigham Young University Law Review*, n° 1713.

SORIANO L. M., 2008, « New modes of governance in the Spanish electricity and gas sectors », *Journal of Public Policy*, vol. 28.

TIBERGHEN Y., 2007, *Entrepreneurial States: Reforming Corporate Governance in France, Japan and Korea*, Ithaca, Cornell University Press.

Annexe

Tableau 6 – *Nationalisations d'entreprises dans la période 2008-2011.*

Pays	Banques et entreprises	Date	Type de nationalisation
Allemagne	IKB Deutsche Industriebank	13 février 2008	Nationalisation partielle
	Commerzbank	8 janvier 2009	Nationalisation partielle
	Hypo Real Estate (HRE)	5 octobre 2009	Nationalisation
Autriche	Kommunalkredit Austria (KA)	27 octobre 2008	Nationalisation
	Hypo Groupe Alpe Adria (HGAA)	14 décembre 2009	Nationalisation
Belgique	KBC	Mai 2008	Nationalisation partielle
Belgique–Luxembourg–Pays-Bas	Fortis	28 septembre 2008	Nationalisation partielle
Belgique-France-Luxembourg	Dexia	29 septembre 2008	Nationalisation
Bolivie	Corani	1 ^{er} mai 2010	Nationalisation
	Guaracachi	1 ^{er} mai 2010	Nationalisation
	Valle Hermoso	1 ^{er} mai 2010	Nationalisation
Danemark	Amagerbanken	29 juin 2010 ¹	Nationalisation partielle
Danemark (Îles Féroé)	Eik Banki	1 ^{er} octobre 2010	Nationalisation
Espagne	Caja Castilla la Mancha	Mars 2009	Nationalisation partielle
	Cajasur	Mai 2010	Nationalisation partielle
États-Unis	Indymac	Juillet 2008	Nationalisation partielle
	Fannie Mae	7 septembre 2008	Nationalisation
	Freddie Mac	7 septembre 2008	Nationalisation
	AIG	16 septembre 2008	Nationalisation partielle

1. Amagerbanken a déclaré faillite le 6 février 2011. Elle est alors tombée sous le contrôle de l'État danois.

Pays	Banques et entreprises	Date	Type de nationalisation
États-Unis	Bank of America ²	28 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Goldman Sachs Group ³	28 octobre 2008	Nationalisation partielle
	JP Morgan Chase ⁴	28 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Wells Fargo ⁵	28 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Citigroup ⁶	Février 2009	Nationalisation partielle
	General Motors	Mai-Juin 2009	Nationalisation partielle
France	BNP Paribas ⁷	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Caisse d'Épargne	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	La Banque populaire	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	La Société générale ⁸	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Le Crédit agricole ⁹	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Le Crédit mutuel ¹⁰	20 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Renault et PSA Peugeot Citroën ¹¹	9 février 2009	Nationalisation partielle
	BPCE (fusion entre la Banque populaire et la Caisse d'Épargne) ¹²	9 février 2009	Nationalisation partielle

-
2. Bank of America a remboursé le Gouvernement américain en novembre 2009.
 3. Goldman Sachs Group a remboursé le Gouvernement américain en juin 2009.
 4. JP Morgan Chase a remboursé le Gouvernement américain en juin 2009.
 5. Wells Fargo a remboursé le Gouvernement américain en décembre 2009.
 6. Citigroup a remboursé une partie de l'aide au Gouvernement américain en novembre 2009.
 7. BNP Paribas a remboursé le Gouvernement français en octobre 2009.
 8. La Société générale a remboursé le Gouvernement français en novembre 2009.
 9. Le Crédit agricole a remboursé le Gouvernement français en octobre 2009.
 10. Le Crédit mutuel a remboursé le Gouvernement français en septembre 2009.
 11. Renault et PSA Peugeot Citroën ont remboursé le Gouvernement français en avril 2011. Trois paiements ont été effectués les 10 septembre 2010, 25 février 2011 et 26 avril 2011 respectivement.
 12. Le groupe BPCE a remboursé le Gouvernement français en mars 2011.

Pays	Banques et entreprises	Date	Type de nationalisation
Irlande	Anglo Irish Bank	Janvier 2009	Nationalisation
	Allied Irish Bank	Mars 2010	Nationalisation
	Bank of Ireland	Mars 2010	Nationalisation partielle
Islande	Glitnir (sous le nom d'Islandsbanki depuis le 20 février 2009)	9 octobre 2008	Nationalisation
	Kaupthing	9 octobre 2008	Nationalisation
	Landsbanki	9 octobre 2008	Nationalisation
Portugal	Banco Portugues de Negocios	Novembre 2008	Nationalisation
Royaume-Uni	Northern Rock	17 février 2008	Nationalisation
	Bradford & Bingley	29 septembre 2008	Nationalisation
	Abbeys, Barclays, HBOS, HSBC, Nationwide Building Society, RBS, Standard Chartered	8 octobre 2008	Nationalisation partielle
	Royal Bank of Scotland (RBS)	Février 2009	Nationalisation partielle
	Lloyds	7 mars 2009	Nationalisation partielle
	HMV	7 juin 2011	Nationalisation partielle
Suisse	Le Crédit suisse	16 octobre 2008	Nationalisation partielle
	UBS	16 octobre 2008	Nationalisation partielle
Venezuela	Cemex (Mexico)	19 août 2008	Nationalisation
	Holcim (Switzerland)	19 août 2008	Nationalisation
	Lafarge (France)	19 août 2008	Nationalisation
	Banco de Venezuela	19 juillet 2009	Nationalisation
	Banco Universal	Juillet 2009	Nationalisation
	Fama de América	Novembre 2009	Nationalisation
	Conservas Alimenticias La Gaviota	Décembre 2009	Nationalisation
	Monaca	14 mai 2010	Nationalisation partielle
	NorPro	16 mai 2010	Nationalisation

Note méthodologique

Les données de ce tableau ont été collectées grâce aux banques de données de journaux électroniques disponibles à l'ENAP: Eureka.cc, Répère et Canadian Newsstand. Les mots-clés « nationalisation », « banque », « entreprise » et « gouvernement » ont été utilisés dans la première vague de recherche. La seconde vague comportait des noms spécifiques d'entreprises et de banques. Les sites Internet *Le Monde* et *Courrier international* ont également été utilisés. La recherche a été complétée à l'aide du moteur de recherche Google. Elle a été effectuée par Geneviève Blouin, Patrick Gauthier, Mathieu Faucher et Émilie Tremblay, assistants de recherche à l'ENAP. La revue de presse sur les événements récents a été faite à partir des sources suivantes sur Internet : Bloomberg, *Le Monde*, Reuters, *Le Figaro*, *The Wall Street Journal*, *The Financial Times* et Yahoo! Finance.

Ainsi que :

Boursier.com, « Royaume-Uni/Eco : le gouvernement plancherait sur une sortie de Lloyds et RBS », <http://www.boursier.com> (page consultée le 3 juin 2011).

GRIES L., « HRE se prépare à une privatisation » [en ligne], AGEFI, <http://www.agefi.fr> (3 juin 2011).

ISSARD M., « BNP PARIBAS : Lagarde : le plan d'aide aux banques a rapporté EUR2,7 mds » [en ligne], *Dow Jones Newswire*, 19 mai 2011, <http://www.zonebourse.com> (3 juin 2011).

II^e partie

**LA CRISE DE L'ACTION PUBLIQUE
EN FRANCE ET EN EUROPE**

Chapitre 4

L'administration française dans la tourmente : changer de mode opératoire et de politique

Jean-Claude BOUAL

Le développement des administrations est un phénomène constant depuis l'institution des États. En France l'administration d'État comprenait 6 ministères en 1791, 8 en 1836, 17 en 1934, leur nombre fluctue autour d'une trentaine, voire plus depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Les fonctions de l'État n'ont cessé de s'élargir avec le temps, État gendarme libéral dans la première moitié du XIX^e siècle, il intervient peu dans les domaines économique et social, puis l'État devient organisateur de la nation, renforce la cohésion sociale et la puissance nationale dans les années 1880-1900, il intervient plus directement et se fait plus protecteur dans les domaines économiques et sociaux, la notion de service public émerge de la jurisprudence et de la doctrine, et « l'État providence » commence à apparaître. Celui-ci commence à prendre corps avec la crise de 1930, les luttes sociales, le Front populaire et se déploie pleinement après la seconde guerre mondiale. Ses fonctions sont alors multiples : progrès économique et social, fonctions dites régaliennes (police, justice, armée, affaires étrangères...), éducation, recherche, aménagement et équipement du territoire, logement, protection sociale. C'est le plein essor des services publics, l'État (niveau national et collectivités locales) est opérateur, fournisseur de services publics avec des missions socialement claires – reconstruction, développement et modernisation du territoire et de l'économie après la guerre, souveraineté alimentaire dans le cadre communautaire européen, réponse aux besoins nés de l'urbanisation rapide du pays – sans toutefois que les solutions mises en œuvre s'avèrent toujours efficaces et efficientes.

La multiplication des fonctions et du poids de l'État, donc des administrations entraîne une forte hausse des prélèvements publics, qui passent de 10 % du produit intérieur brut (PIB) en 1870 à autour de 45 % aujourd'hui. L'État ne cesse de « s'adapter » : à la création des préfets départementaux par la loi du 1^{er} février 1800, celui-ci ne commandait qu'à une vingtaine d'employés ; aujourd'hui la préfecture avec l'ensemble des services déconcentrés de l'État plus les services des départements qui « administrent » le même territoire géographique, c'est plusieurs milliers voire plus d'une dizaine de milliers d'agents selon l'importance démographique et économique du

département, auxquels il faut ajouter les agents des régions, des communes et de leurs groupements.

Dans le dernier quart du XX^e siècle, se fait jour un nouveau tournant dans le rôle de l'État¹ et de son administration. Il s'agit sous la pression idéologique et politique néolibérale de réduire la part des dépenses publiques afin de promouvoir les mécanismes de type marché et d'alléger les contraintes fiscales notamment pour les entreprises et les couches dirigeantes. Comme toujours, l'idéologie sert ici des intérêts bien matériels, économiques et moraux d'une classe ou de couches sociales en position de domination dans la société. Les réalités économiques sont utilisées et adaptées en fonction de ces objectifs, quitte à les triturer. Les indicateurs servant de base aux raisonnements et à la prise de décisions prennent dans ce contexte une importance considérable, car ils induisent en grande partie les politiques suivies (voir *infra* la contribution de Florence Jany-Catrice).

Deux objectifs sont menés de front :

1. Désengager l'État central dans un premier temps des tâches de production et de commercialisation quitte à les transférer, pour partie, aux collectivités locales. C'est un des objectifs des deux phases de la « décentralisation » (1^{re} phase de 1983-1986, 2^e phase 2004-2006). La troisième vague de réforme que représente la réforme territoriale en cours vise à intégrer les collectivités locales aux objectifs gouvernementaux en les insérant dans un dispositif d'obligations légales afin de dégager des ressources sur des tâches considérées comme plus stratégiques.

2. Modifier les mécanismes administratifs et institutionnels (réformes 2007-2011) afin de les conformer aux techniques de gestion utilisées dans les entreprises privées. Les missions, les modes d'organisation et de management sont modifiés en profondeur, l'objectif même de l'administration est interrogé, cela s'effectue dans un laps de temps court, voire dans la précipitation. En trois ans, les directions d'administration centrale des ministères ont été réorganisées et regroupées dans tous les ministères. Les directions du Trésor et des impôts ont fusionné et beaucoup de centres dans les zones rurales ont été fermés. L'ANPE et les ASSEDIC ont été regroupées pour créer Pôle emploi. La Gendarmerie a quitté le ministère de la Défense pour le ministère de l'Intérieur afin de la « rapprocher » de la police. La carte judiciaire a été refondue ainsi que la carte militaire. La carte sanitaire a également été réorganisée avec des fermetures de « petites unités » de soins. Les universités ont été réformées vers plus d'autonomie, la recherche et les centres de recherche sont également en réorganisation, de nombreuses classes en primaire ou dans le secondaire sont fermées. La Poste, EDF ont changé de statut pour un statut de société anonyme. À la suite de l'élection

1. Il faut comprendre ici comme pour l'ensemble du texte le terme État dans son sens global, c'est-à-dire les échelons national, régional, départemental et communal qui participent tous pleinement de l'État, auxquels aujourd'hui il faut, nous le verrons, ajouter le niveau communautaire européen.

présidentielle de 2007 a été créé le ministère de l'Écologie et du Développement durable par fusion des services de l'Équipement non transférés aux départements ou régions, du ministère de l'Environnement et de la partie énergie du ministère de l'Industrie. L'administration territoriale de l'État a été complètement réorganisée avec la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (REATE) et la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée depuis 2008, réorganisation qui se résume en fait à la diminution des effectifs des agents par non-remplacement d'au moins un départ à la retraite sur deux. Toutes ces réformes s'effectuent sur fond de mise en œuvre de la loi organique sur les lois des finances (LOLF) votée à l'unanimité en 2000, entrée en vigueur progressivement à partir du 1^{er} janvier 2006, et de la deuxième vague de la décentralisation de 2004.

Bien entendu, toutes ces réformes ne sont pas équivalentes et mériteraient chacune une analyse critique. Certaines correspondent à des adaptations utiles et judicieuses, voire indispensables de l'appareil d'État de la France, mais au-delà de leur aspect technique, ce qui les caractérise toutes est qu'elles convergent vers les deux objectifs définis plus haut et qu'elles font système, qu'elles sont effectuées dans la précipitation, l'autoritarisme, sans analyse sérieuse des missions ni de leurs conditions de fourniture aux populations. L'administration est progressivement transformée en une immense agence de propagande gouvernementale et n'a plus comme objectif l'application des lois et règlements et la mise en œuvre des politiques publiques.

Ces restructurations s'accompagnent de réformes des statuts et conditions de travail des agents de la fonction publique avec développement de la précarité par des embauches sur des contrats à durée déterminée, généralisation de dispositions pour « favoriser la mobilité des fonctionnaires » (décret d'octobre 2007, loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique du 23 juillet 2009), l'individualisation des rémunérations. L'École nationale d'administration (ENA) qui depuis 1947 forme les agents de la « haute fonction publique », développant un fort corporatisme mandarin mais aussi une culture de service public, s'est transformée dans la fin des années 1990 en véritable *business school*; les élèves issus du concours externe diplômés des hautes écoles de commerce (HEC) représentent, depuis les années 2000, 20 % contre 2 % dans les années 1960, favorisant la culture du « *new public management* » et les « allers et retours » entre le privé (la finance prioritairement), les cabinets ministériels et les postes de direction des directions d'administration centrale, sur des critères de plus en plus politiques et idéologiques.

Ce bref rappel historique montre que l'administration s'est faite en même temps que se construisait l'État. La tendance lourde sur le long terme, que l'on retrouve dans tous les États, est à l'augmentation des effectifs des agents. Cette tendance n'est pas due seulement à un phénomène bureaucratique et à la volonté de puissance des gouvernements, mais représente une nécessité pour une bonne administration en raison de l'évolution des sociétés et de la démographie, des modes de production et

de consommation. L'administration a un objet indispensable dans toute société. Elle est de fait en évolution constante, avec toutefois, depuis une dizaine d'années en France, sous l'impulsion des gouvernements, une frénésie de réformes pas toujours cohérentes entre elles.

1. Qu'est-ce que l'administration ? Son rôle

Le Petit Robert définit l'administration comme la « fonction consistant à assurer l'application des lois et la marche des services publics conformément aux directives gouvernementales ; ensemble des services chargés de cette fonction ». Au 31 décembre 2008, les trois fonctions publiques employaient 5 300 000 personnes, soit 20,1 % de l'emploi total du pays², dont 3 859 013 titulaires, 872 642 non titulaires (hors emplois aidés), 42 241 ouvriers d'État, 55 758 assistantes maternelles, 103 505 médecins et 339 768 militaires. La décomposition selon les fonctions publiques est : 1 045 042 agents, soit 19,8 %, pour la fonction publique hospitalière ; 1 825 031, soit 35,6 %, pour la fonction publique territoriale ; 2 105 408, soit 39,9 %, pour la fonction publique d'État, auxquels il faut ajouter 301 446 agents des établissements publics d'État, soit 5,7 %.

Dans la théorie néolibérale, l'administration représente un coût qu'il convient de réduire à tout prix. Or, d'après une évaluation de l'INSEE en 2009, la valeur ajoutée de l'administration en France s'établit à 139,9 milliards d'euros, soit 8,1 % du PIB, celle de l'éducation à 93,8 milliards d'euros et 5,4 % du PIB, celle des services de santé à 101,3 milliards d'euros et 5,9 % du PIB, celle des services sociaux à 56,7 milliards d'euros et 3,3 % du PIB, soit un total de 391,3 milliards d'euros et 22,7 % du PIB³. Toutes choses égales par ailleurs, l'administration représente donc 20,1 % de l'emploi en France. On est loin de la conception d'une administration vue uniquement comme une dépense qu'il faudrait réduire : au contraire, elle représente un apport essentiel pour une économie moderne. Non seulement l'administration est indispensable pour la bonne application des lois et règlements sur tout le territoire et son défaut coûte très cher à nos sociétés tant du point de vue de la cohésion sociale et territoriale, de la vie économique que de la capacité de vivre ensemble comme le démontre l'absence de service public dans certains quartiers de banlieues ou dans certaines zones rurales, mais elle ne coûte pas à l'économie et apporte même un léger surplus en termes de PIB global. Elle participe à la vie économique des territoires, parfois de façon décisive, tant du point de vue économique, social que culturel.

2. Source : Direction générale des finances publiques (DGFP).

3. Source : *Évaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité*, rapport du Conseil d'analyse économique et du Conseil allemand des experts en économie pour le Conseil des ministres franco-allemand de Fribourg-en-Brisgau du 10 décembre 2010. Évaluation effectuée selon la méthode dite de « *outputs* ».

Elle représente un investissement à long terme, aussi bien dans ses aspects purement administratifs que dans les domaines de l'éducation ou de la santé. La dépense publique n'est donc pas obligatoirement facteur de déficit puisqu'elle génère de la valeur ajoutée, il est donc possible de dépenser beaucoup pour des besoins sociaux sans compromettre les équilibres budgétaires. Pour cela, il faut expressément considérer l'impôt équitablement réparti comme un moyen de construire une société civilisée, instruite et juste.

2. L'imbrication des réformes : une refonte institutionnelle et administrative en profondeur

Prise séparément, secteur par secteur, ces réformes peuvent apparaître comme une entreprise de rationalisation des administrations françaises. C'était le but initial de la loi organique sur les finances (LOLF). Toutefois le rapprochement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (REATE) et de la réforme des collectivités territoriales permet d'en mieux saisir les objectifs et la cohérence. La fusion des administrations du Trésor et des impôts peut être interprétée comme la volonté de mieux récolter l'impôt sans que les fondements de leur mission ne soient bouleversés. Il en est de même pour la création de Pôle emploi⁴. Il en va différemment de la réforme de l'administration territoriale de l'État et de la réforme des collectivités territoriales qui menées conjointement reconfigurent en profondeur l'organisation territoriale et institutionnelle du pays.

2.1. *La loi organique sur les finances (LOLF)*

Bien qu'antérieure aux réformes des années 2007 et suivantes, il paraît nécessaire de revenir sur les contenus et les effets de la LOLF. Les buts politiques de cette loi sont d'améliorer la gestion publique, accroître l'efficacité de la dépense (passer d'une gestion par les moyens à une gestion par objectifs), améliorer le débat démocratique sur les raisons de l'impôt et son utilisation. Elle implique donc une forte mobilisation du Parlement dans les débats d'adoption des lois des finances mais surtout dans le suivi de leurs mises en œuvre et leurs contrôles. Théoriquement elle conduit l'État à révéler ses préférences et à afficher ses objectifs, à s'inquiéter de leurs éventuelles incohérences et à se préoccuper de l'adéquation des moyens aux objectifs ; elle pousse à une approche économique, financière et plus managériale de l'État que sa vision traditionnellement juridique ; elle déplace le

4. Les conditions de mise en œuvre de ces missions compte tenu des mesures découlant de la RGPP notamment, de la fermeture de centres ou des objectifs de contrôle assignés par le gouvernement ne font pas l'objet de cette contribution.

centre de gravité de l'organisation administrative vers les responsables de programmes et les décideurs publics déconcentrés voire à terme décentralisés. Dans les faits, les programmes ont été calqués sur les organisations administratives préexistantes avec une volonté de contrôle des hiérarchies en place. Les pères de la LOLF – le député Didier Migaud et le sénateur Alain Lambert – concluaient ainsi leur rapport d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la loi :

Si le texte de la loi organique s'appuie sur des principes importants tels l'extension de la liberté de gestion, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et la garantie d'une plus grande transparence dans la présentation et l'exécution du budget, aujourd'hui sa traduction la plus visible pour les gestionnaires est l'accroissement des rigidités dans la gestion quotidienne, le renforcement des contraintes en matière de compte rendu, une recentralisation des lieux de décision, une marginalisation de la démarche de performance et l'absence persistante de visibilité sur les moyens. Le risque est donc réel que la mise en œuvre de la LOLF ne s'accompagne d'une « bureaucratization » démotivante pour les agents, qui, pour l'heure, nous semblent toujours adhérer majoritairement à la réforme.

Diagnostic qui cinq ans après s'est largement confirmé.

2.2. *Le « new public management »*

La LOLF rend, toujours dans la théorie, nécessaire une nouvelle gestion des personnels, une gestion des compétences établissant un lien missions/objectifs/métiers et filières professionnelles, avec une gestion rigoureuse de la masse salariale permettant d'anticiper des recrutements ciblés et indispensables en termes de savoir-faire, d'expertises sur des métiers nouveaux ou essentiels dans le contexte de crise économique, sociale, écologique et démographique, que pouvaient faciliter les départs massifs à la retraite des fonctionnaires et agents dans les années 2005-2012. Un management par la responsabilité pouvait être envisagé.

Dans les faits, ce fut un mélange de « *new management* », de mythe de la performance dans l'administration fondée sur des critères purement quantitatifs (le nombre de notes produites, de dossiers traités en un temps donné...) avec la mise en place de rémunérations dites à la performance, de retour à une hiérarchie tatillonne, dure et défiante (car sa rémunération dépend en partie de la performance du service qu'elle encadre), surplombé à partir de 2008 par la nécessité de rendre des ETP⁵ dans le cadre de la RGPP devenue une machine à réduire les emplois. Le résultat dramatique de ces

5. ETP : équivalent temps plein. Dans le cadre de la LOLF, il ne s'agit plus d'agents ou même d'emplois, mais d'équivalents budgétaires temps plein additionnant les emplois à temps complet et les emplois à temps partiel, déshumanisant et technocratissant encore plus l'administration.

méthodes de management est une dégradation des conditions de travail des agents et de la qualité des services qu'illustre le nombre de suicides d'agents de l'administration depuis quelques années, qui par son ampleur prend une dimension qualitative nouvelle (par exemple 24 agents se sont suicidés à l'Office national des forêts – ONF – depuis 2005 ; 12 entre janvier et août 2011 dans l'administration pénitentiaire).

2.3. *La « préfectorisation » de l'administration territoriale de l'État*

L'article 20 de la Constitution de la République française stipule que le Gouvernement « dispose de l'administration et de la Force armée », à ce titre il les organise en fonction de ses objectifs politiques. Le Premier ministre, François Fillon, dans un discours du 16 novembre 2009 à la Défense sur « La réforme de l'administration territoriale de l'État. L'État en mouvement » définit les fonctions de l'administration à partir des caractéristiques de la « haute fonction publique » comme des fonctions d'autorité :

Dans cette fonction publique modernisée, ce qui rassemble les hauts fonctionnaires, ce ne sont plus tant leurs filières métiers que le fait qu'ils sont tous des fonctionnaires d'autorité. Et c'est d'ailleurs bien votre caractéristique commune : vous partagez une mission fondamentale, c'est la mission d'exercer l'autorité de l'État. Cette mission, elle vous distingue de toute autre profession beaucoup plus que vos métiers d'origine [...]

Il s'agit donc en premier lieu d'exercer l'autorité de l'État, et qui mieux que les préfets dans les départements peuvent le faire ? À ce titre, le préfet devient le seul interlocuteur des collectivités territoriales.

Une hiérarchie est établie entre préfets et entre territoires. Le niveau régional est consacré comme « le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques de l'État dans le territoire » : « Le préfet de région est dorénavant responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État », précise la circulaire du Premier ministre. Le préfet de région a autorité sur les préfets des départements de la région, sauf pour les missions de maintien de l'ordre (l'ordre public et la sécurité des populations, le contrôle administratif, l'entrée et le séjour des étrangers et l'exercice du droit d'asile) : « L'autorité du préfet de région se traduit par le pouvoir d'adresser des instructions aux préfets de département et la capacité d'évoquer tout ou partie d'une compétence relevant du préfet de département dans les conditions précisément définies », précise la circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2010 sur la mise en œuvre de la

réforme. Les préfetures voient leur rôle étendu, les préfets deviennent les patrons effectifs de tous les services de l'État :

Les chefs des services régionaux et les chefs des services départementaux sont placés sous l'autorité respectivement du préfet de région et du préfet de département. À ce titre, les préfets arrêtent l'organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés de l'État placés sous leur autorité conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l'avis des chefs des services intéressés.

Le préfet de région arrête la répartition des crédits mis à sa disposition à l'intérieur d'un même programme au sens de la LOLF, il est responsable de l'exécution des politiques de l'État et de la stratégie immobilière de l'État dans la région. Il approuve, après avis du Comité de l'administration régionale (CAR), le plan interministériel de gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines au niveau régional afin « de favoriser la mobilité des agents entre administration de l'État et la personnalisation des parcours professionnels ». Les moyens des services sont mutualisés sous sa responsabilité. Les services régionaux de l'État sont organisés autour de huit directions régionales qui conservent un lien organique avec leurs ministères de tutelle, la direction régionale de la culture (DRAC), la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), directement sous la responsabilité du préfet de région, auxquelles s'ajoutent l'agence régionale de santé qu'il préside, et le rectorat de l'académie et la direction régionale des finances publiques qui échappent à sa tutelle directe.

Au niveau départemental, les directions ministérielles disparaissent, les directions départementales de l'équipement (DDE), de l'agriculture et de la forêt (DDAF), du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEEP), des affaires sanitaires et sociales (DDASS) laissent la place à deux directions interministérielles (DDI), la direction départementale des territoires (DDT) et de la mer pour les départements du littoral, et la direction départementale de la protection des populations (DDPP). Les 48 départements les plus peuplés comprennent trois DDI, une DDT ou DDTM pour ceux du littoral, une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et une DDPP. Les directeurs de ces DDI sont nommés en Conseil des ministres sur la base d'une liste de préférences établie par le préfet après appel de candidatures. Dans un premier temps les personnels restent pour gérer leur carrière dans leurs corps d'origine par le ministère d'origine, mais les conditions, l'organisation des services et du travail sont traitées dans des organismes interministériels auprès des préfets pour le niveau déconcentré et auprès du Premier ministre (secrétariat général du gouvernement, SGG) au niveau national. Dans le même temps, par touches successives, loi sur la

mobilité et les parcours professionnels, développement des contrats au détriment de la titularisation et développement de la précarité, individualisation des rémunérations par le développement des primes distribuées selon des critères de performance, fusion des corps, « interministérialisation » de leur gestion, le statut de la fonction publique d'État est considérablement modifié, sans que les personnels et leurs syndicats aient la capacité ni de s'y opposer ni de faire des contre-propositions. Par répercussion, c'est le statut de toute la fonction publique qui est transformé, ainsi que la conception de la fonction publique elle-même. C'est la conception de l'administration qui se trouve réformée selon un fonctionnement de type du secteur privé.

2.4. *La réforme des collectivités territoriales*

Promulguée le 16 décembre 2010, la loi portant réforme des collectivités locales modifie les conditions de l'intercommunalité, les compétences des collectivités, leur financement et les modes de représentations et d'élection des représentants. Elle prolonge les deux phases de la décentralisation de 1983-1984 et de 2004-2006 dans l'adaptation de l'appareil d'État de la France au regard de l'urbanisation du pays, de la construction européenne et de la mondialisation. Même si certains de ses aspects les plus politiques (mode de scrutin et création de conseillers territoriaux gérant à la fois les départements et les régions, ou suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements) peuvent apparaître comme liés à la conjoncture politique, elle n'est pas qu'une réforme de circonstance et les mesures adaptant l'organisation territoriale de la République visent la pérennité et sont à rapprocher de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Une double cohérence apparaît alors : la recherche d'une taille optimale des collectivités territoriales pour gérer leur territoire et une volonté d'intégrer celles-ci dans les politiques gouvernementales.

La loi charge le préfet d'établir avant le 31 décembre 2011 le schéma départemental de coopération intercommunal (SDCI). Celui-ci a vocation d'achever la couverture totale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de réduire le nombre de syndicats intercommunaux ou mixtes avec comme objectif la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant, sauf exception, 5 000 habitants au moins. Pour cela le préfet peut jusqu'au 1^{er} juin 2013 dissoudre tout syndicat qu'il jugerait inutile, en privilégiant le transfert de ses compétences vers des EPCI à fiscalité propre. Élaboré par le préfet, le projet de SDCI doit être officiellement présenté à une Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), après quoi il est adressé à toutes les collectivités et tous les organismes concernés par les propositions de modification de la situation existante. Ceux-ci doivent se prononcer dans un délai de trois mois ; à défaut, la réponse est réputée favorable. Puis la CDCI dispose de quatre mois pour se prononcer sur le projet de SDCI. À défaut, son avis est réputé favorable. Les propositions de la CDCI seront intégrées dans le

schéma si elles sont votées à la majorité des deux tiers de ses membres et si elles respectent les objectifs fixés par la loi : « La couverture intégrale par les EPCI à la fiscalité propre, la suppression des enclaves et discontinuités, la rationalisation des périmètres, la taille suffisante, la cohérence spatiale et la solidarité financière... » Les EPCI de plus de 500 000 habitants peuvent se transformer en métropoles. Cette nouvelle structure bénéficiera de la quasi-totalité des compétences des communes-membres – dont la compétence d'urbanisme –, ainsi que de compétences départementales ou régionales, obligatoirement ou par convention. Les compétences obligatoirement transférées par le département sont : transports scolaires, routes, zones d'activités, promotion du territoire à l'étranger. Par convention, les métropoles pourraient recevoir la compétence des collèges, de l'aide sociale, etc. L'État pourra leur transférer la gestion et la propriété de grands équipements et infrastructures. La métropole devient la collectivité territoriale considérée comme la plus à même de gérer, d'équiper, de développer le territoire avec le plus d'efficacité, plus que le département qui se verrait vidé de sa substance et que les communes membres. Seule la commune conserve formellement la clause de compétence générale, mais la loi impose le transfert des compétences d'assainissement, déchets ménagers, aires d'accueil des gens du voyage aux EPCI sauf si les maires notifient leur opposition au président de l'EPCI. Départements et régions ne disposeront plus à partir du 1^{er} janvier 2015 que de compétences propres et exclusives.

Les financements croisés départements-régions sont autorisés pour les communes de moins de 3 500 habitants dans les EPCI de moins de 50 000 habitants et pour les communes de plus de 3 500 habitants jusqu'en 2015, mais celles-ci pourront continuer à percevoir des financements croisés s'ils s'intègrent dans le cadre du « schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services » élaboré par le département et la région afin d'encourager ces mutualisations et lorsque l'opération figure dans les contrats de projet État-région ou est effectuée sous maîtrise d'œuvre de l'État. Par ailleurs le Gouvernement a supprimé la taxe professionnelle, compensée partiellement par des dotations de l'État, ce qui fait dépendre les collectivités territoriales de l'État pour leurs finances et leur enlève de fait une grande partie de leur autonomie pourtant garantie par la Constitution de la République.

À partir de mars 2014, les conseillers généraux des départements et les conseillers régionaux disparaissent au profit des conseillers territoriaux élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, sur la base de cantons redécoupés à partir de critères démographiques. Ils siègeront dans les deux assemblées, conseil général du département et conseil régional.

2.5. *Une occasion manquée : le ministère de l'Écologie et du Développement durable*

En mai 2007, à la suite de l'élection présidentielle, est créé un grand ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable par regroupement des services des ministères de l'Équipement, de l'Environnement et de la partie énergie du ministère de l'Industrie. Ce nouveau ministère créé sous la pression de l'opinion publique était une occasion unique de faire une administration neuve, dans un secteur nouveau porté par la prise de conscience dans la société française de l'importance qu'acquerraient les questions écologiques. Cet objectif demandait une vraie ambition, la mise en œuvre de méthodes et de pratiques nouvelles, une mobilisation forte des personnels sur des objectifs clairement définis et des missions neuves à débattre avec eux et avec la société civile. Les personnels étaient parfaitement mobilisables. Ceux issus du ministère de l'Équipement, parce que ce nouveau ministère leur ouvrait des perspectives d'avenir quant à leur travail, alors qu'après le transfert des routes (qui étaient le cœur de l'activité et de la culture de l'équipement) et d'une partie de leurs collègues aux départements, ils avaient le sentiment d'être sans perspectives, car leurs missions avaient disparu. Ceux issus du ministère de l'Environnement, car ce nouveau ministère leur offrait un élargissement de leurs missions et métiers et la perspective de sortir enfin de l'environnementalisme et de la culture d'opposition aux autres administrations pour aller vers une culture de proposition sur la base de politiques proactives. Pour cela, il fallait acculturer l'ensemble des agents par un débat sur les missions, les modes d'organisation et pratiques de l'administration sur l'ensemble du territoire, le rôle de cette administration nouvelle envers les collectivités territoriales qui gèrent les questions écologiques locales et de proximité ainsi que vis-à-vis de la société civile. Un vaste programme de formation s'imposait, ainsi que la constitution d'une culture commune nouvelle par la confrontation et le débat. Rien de tout cela n'a été fait. Le débat sur les politiques à conduire et sur les missions s'est soldé par le « Grenelle de l'environnement », auquel n'a participé qu'une poignée de « hauts fonctionnaires », sans aucune mobilisation des agents dans les services, qui restèrent spectateurs de la propagande télévisée. Le résultat du Grenelle lui-même fut très pauvre, car ce n'est même pas la mise à jour de la France au regard de la réglementation européenne. Les quelques formations sur le développement durable se sont limitées à la vulgate sur les trois piliers du développement durable – économique, environnement, social – en oubliant le plus souvent le troisième. Ce ministère est devenu un ministère de la communication, sans structuration ni sur ses objectifs, ni sur les politiques à conduire, qui sont par ailleurs de plus en plus définies au niveau européen, ni sur ses missions aussi bien immédiates qu'à plus long terme. De plus, les DDT au niveau départemental essentiellement constituées d'agent de l'ex-équipement sont la réserve à RGPP des préfets pour diminuer les effectifs. L'administration de ce secteur se fait selon les méthodes bureaucratiques classiques, étant insérée dans un

ensemble hiérarchisé et technocratique, tournée vers la propagande plus que vers la prise en compte de la complexité, de l'interdépendance et de l'interaction qu'est l'écologie. Cette nouvelle administration, souvent au désespoir des personnels, est très loin de répondre aux défis nouveaux que pose la crise écologique dans sa globalité.

2.6. *Des organisations syndicales inadaptées et sans stratégie*

Toutes ces réformes rencontrent très peu de résistances de la part des organisations syndicales toutes confondues, à la fois en raison d'une organisation archaïque, d'un manque d'analyse (hors la dénonciation de la RGPP) de ces réformes et de stratégie capable d'en infléchir ne serait-ce qu'un peu le cours. L'organisation des syndicats dans la fonction publique d'État est toujours celle issue de l'ancienne configuration administrative (Équipement, Agriculture, Environnement, Finances, préfectures...) par grandes administrations nationales et sur la base de syndicats nationaux par administrations ou catégoriels, dont la forme d'organisation remonte aux années 1920. Le décalage par rapport à la nouvelle organisation administrative – inter-ministérielle avec les DDI, rôle des préfets et du secrétariat du gouvernement (SGG) dans l'affectation et la gestion des personnels, modification en profondeur du travail et des missions... – est considérable. Leurs pratiques relèvent de ces anciennes formes d'organisation avec des oppositions corporatistes voire catégorielles (parfois au sein d'un même syndicat, d'une même fédération ou d'une même confédération) qui ne sont toujours pas surmontées alors que la fusion des corps est largement entamée.

On peut ajouter à ce tableau les conséquences des lois du 20 juillet 2008 et du 5 juillet 2010 pour la fonction publique sur la représentativité syndicale, qui ouvrent une période de transition et d'évolution des rapports de force entre syndicats, car des élections dépendront leur représentativité et leurs droits de représentation (droits syndicaux, décharges de service...) Les syndicats, dans cette période, sont plus tournés vers leurs préoccupations d'appareil et organisationnelles que vers l'analyse des évolutions en cours puisqu'un remodelage syndical découlera de ces dispositions. De plus, le sommet de certaines de ces organisations refuse de prendre en compte ces évolutions. Elles menacent de ne plus fournir les droits syndicaux aux syndicats qui manifestent la moindre contestation ou de ne plus défendre les militants qui ne se plieraient pas. Elles empêchent ainsi les évolutions souhaitées par les adhérents. Dans ces conditions la stratégie syndicale se résume trop souvent à une dénonciation sans effets concrets de la RGPP et à la participation à une multitude de réunions dites de concertation sans conclusion et sans débouché quant aux revendications des agents.

2.7. *Un mouvement européen et international*

Les réformes administratives en France ont leurs propres spécificités en raison des particularités institutionnelles françaises : une monarchie élective et une personnalisation des pouvoirs à tous les échelons institutionnels et territoriaux, 36 000 communes, une multitude de syndicats inter-institutions et d'échelons territoriaux plus ou moins en concurrence... Le mouvement de réduction des capacités des administrations afin de « réduire les dépenses publiques » sans se préoccuper de ce que doit être une « bonne administration » a cependant traversé tous les pays de l'OCDE, et notamment le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, etc., sans que les bilans soient réellement probants. Quelques années après les coupes dans les dépenses et les effectifs des agents, ceux-ci avaient retrouvé les étages précédents, les dysfonctionnements engendrés s'étant révélés insupportables. Aujourd'hui, notamment sous la pression communautaire, tous les pays de l'UE sont confrontés à ces politiques, ceux de l'Ouest pour satisfaire aux nouveaux dogmes de la « bonne gouvernance », comme ceux de l'Est, qui doivent en plus satisfaire aux critères administratifs de l'UE et sont toujours en transition du point de vue institutionnel et de l'organisation de leur administration.

L'UE est elle-même engagée dans un processus « mieux légiférer » (*better regulation*), qui vise à réduire d'au moins 20 % le nombre de textes législatifs et réglementaires communautaires. Plusieurs dizaines de règlements et directives communautaires considérés obsolètes ou inutiles ont ainsi été abrogés. Des projets ont été retirés par la Commission, dont les projets de statut d'associations et de mutuelles européennes pourtant réclamés par les intéressés. Dans le cadre de ce processus, les États membres se sont également engagés à supprimer une partie de leur législation et réglementation (au moins 20 % supplémentaires pour la France). À noter que ces suppressions portent toutes sur les domaines économique et commercial, les réglementations étant considérées comme des entraves à la réalisation du marché intérieur. Par ailleurs, la directive services, adoptée en décembre 2007 afin de faciliter la libre circulation des services sur tout le territoire de l'UE, implique la suppression de toutes les autorisations, mandatements ou agréments nationaux inutiles ou redondants par rapport à la réglementation d'un autre pays membre. Une évaluation mutuelle (*screening*) des 27 États sous l'égide de la Commission européenne examine toutes ces autorisations (plus de 4 000 pour la France) pour en réduire le nombre, seules celles justifiées pour des « raisons impérieuses d'intérêt général » peuvent subsister. Enfin l'UE encourage la dématérialisation des actes administratifs, ce qui conduit souvent pour les usagers à une déshumanisation de l'administration comme le souligne le médiateur en France dans ses rapports de 2009 et 2010. Cependant la Charte des droits fondamentaux de l'UE introduite dans les traités reconnaît (article 41) un droit à une bonne administration et les textes communautaires (Communication sur la gouvernance...) recommandent un traitement impartial et équitable,

le droit d'être entendu par les administrations, l'accès aux dossiers, l'obligation pour les administrations de motiver leurs décisions, le droit à réparation et le droit de s'adresser et de recevoir une réponse dans sa langue.

2.8. *Questionnement*

1. Ces réformes laissent entrevoir une grande cohérence vers une transformation de l'administration pour satisfaire aux objectifs des politiques libérales de baisse des prélèvements publics et de résorption des déficits publics sous la pression de l'industrie financière et des dogmes néolibéraux. Mais elles donnent également un sentiment de bricolage, résultat pour une part des rapports de force politiques et sociaux, qui permettent de penser qu'il s'agit d'une étape dans un long processus d'adaptation inachevé, dans lequel les échelons institutionnels et territoriaux de l'UE à la commune forment une chaîne administrative imbriquée et interdépendante. Une part essentielle de la législation est élaborée en commun au niveau communautaire (environnement, transports, marché intérieur et politique de la concurrence, fonds structurels et investissements dans les infrastructures, politique agricole, réglementation sur les services publics, etc.); l'État au niveau national transpose cette réglementation dans le droit national et est chargé de la faire appliquer sur son territoire et, le plus souvent, ce sont les collectivités territoriales qui concrètement la mettent en œuvre.

2. Les réformes s'accompagnent d'une caporalisation dans le fonctionnement quotidien des administrations. Seuls les « chefs » ont le droit de s'exprimer en réunion et les « super-chefs » en public, toute dérive est sanctionnée. Les nouvelles méthodes de management fondées sur la performance individuelle centrée sur un entretien individuel avec le « supérieur hiérarchique » se traduisent pas un contrat avec des objectifs à atteindre, acceptés par l'agent sans liberté de choix réel et le plus souvent sans rapport avec la réalité des situations. Les nominations aux postes de responsabilités se font de plus en plus fréquemment sur des bases politiques ou de connivence. Comme pour toute bureaucratie, la déconnexion s'accroît, y compris dans les rémunérations, entre la masse des agents et un encadrement de plus en plus incompetent sur les tâches administratives concrètes et de plus en plus enfermé dans le formalisme pour affirmer sa position hiérarchique. Le système tourne encore par les réseaux internes que les agents ont su créer et par une série de transgressions, d'arrangements plus ou moins cachés avec les consignes hiérarchiques. La force d'inertie du statut de la Fonction publique se fait ici sentir positivement, mais pour combien de temps encore en raison des changements de génération et des idéologies développées dans les écoles et les réseaux de formation des agents des fonctions publiques et du moindre investissement qui en découle sur la notion de service public ?

3. Les contradictions entre les diverses réformes, décidées en des temps différents sans débat réel avec les parties intéressées – personnels des fonctions publiques et leurs syndicats, élus et leurs associations, associations d'usagers et société civile – sont importantes et se concentrent sur les services de bout de chaîne. Entre les objectifs de la LOLF d'efficience, d'évaluation de la dépense publique et de responsabilisation des agents, les effets de la RGPP de diminution aveugle des effectifs qui ignore et casse la logique des missions, de la REATE qui vise à des économies budgétaires et la caporalisation déresponsabilisante du management, les sources de malaise parmi les agents sont nombreuses. Le fait que les réorganisations aient été engagées par l'élaboration d'organigrammes sans préoccupation ni des questions de gestion des personnels ni des missions a créé des situations de disparités dans les rémunérations et les statuts des agents, que la hiérarchie au plus haut niveau ne sait pas résoudre actuellement et qui sont accentuées par les modifications statutaires (fusion des corps, développement de la précarité, disparités dans les montants des primes dans un même bureau en fonction de l'origine administrative de l'agent...)

4. Il faut également se demander si, et dans quelle mesure, la désorganisation et le désordre qui découlent de toutes ces réformes ne sont pas aussi des moyens de conserver ou de reprendre le pouvoir, de conformer la hiérarchie administrative aux ambitions politiques de l'exécutif, de recréer de la distance et réintroduire le sens de la hiérarchie en termes de commandement.

5. La création de services interministériels au niveau départemental pose une série de questions que seule l'expérience permettra de trancher. L'unité de l'État sur le territoire départemental est mieux affirmée par une parole unique, celle du préfet (hors finances et rectorat). Les agents servent l'État dans sa globalité et moins leur ministère d'origine. Les modes de travail et d'intervention en sont profondément modifiés, les agents deviennent « polyvalents », leurs savoir et savoir-faire de métier (ingénieurs, techniciens, spécialistes...) s'estompent devant des tâches plus strictement administratives et prescriptives ou tournées vers la communication sur les politiques gouvernementales. L'État n'est plus un opérateur local comme c'était le cas avec les grandes directions ministérielles sectorielles telles les directions départementales de l'équipement, de l'agriculture ou des affaires sociales par exemple. Ce sont les collectivités territoriales, le conseil général ou les communes avec leurs regroupements qui souvent par délégation transférée par la loi, donc sans choix possible, exécutent ces tâches ; une forme d'externalisation des productions en quelque sorte, ce qui explique pour partie la réforme des collectivités territoriales. Il est également légitime de s'interroger dans ces conditions sur les relations des services de l'État avec les populations, qui ont de plus en plus un caractère répressif, de maintien de l'ordre public et de la justice à une époque où les technologies de communication renvoient souvent l'utilisateur de tous les services publics à

des répondeurs automatiques (taper 1, taper 2 ...) ou à Internet, faisant ainsi de lui son propre producteur des services qu'il sollicite.

6. Il convient de mieux prendre en compte l'importance de l'administration dans la gouvernance d'un pays. La crise grecque a certes des causes multiples, mais le fait que l'administration ne soit pas en capacité de récolter l'impôt, qu'elle soit pléthorique par suite des politiques démagogiques des différents gouvernements et pour partie corrompue n'est pas étranger aux difficultés que rencontre le pays. Dans un pays comme la France où l'emploi public représente plus de 5 millions de personnes et le cinquième des emplois, son impact économique est d'évidence très important; l'économie de certaines villes dans les départements peu peuplés en dépend pour l'essentiel, l'hôpital est dans bien des cas le premier employeur de la ville. Son poids sociologique est également très grand: les agents des fonctions publiques participent pleinement au tissu social sur tout le territoire national, chaque famille comprend à un titre ou à un autre au moins un agent public dans ses rangs. Les agents des services publics forment l'ossature des pompiers volontaires, participent à la vie associative. Parce que le statut de la fonction publique assure encore une certaine sécurité de l'emploi, il reste une référence et un des ciments de la société. Il n'est qu'à voir son attractivité auprès des jeunes générations. Enfin l'administration n'est pas qu'une charge, qu'une dépense contrairement aux affirmations de la théorie néolibérale mais est créatrice aussi de richesses économiques comme de démontrent les estimations de l'INSEE mentionnées plus haut; elle est créatrice également de richesses culturelles, de lien social, de cohésion territoriale, que les décomptes du PIB ne prennent pas en compte.

7. À l'exception de la diminution des effectifs des personnels dans certains secteurs comme l'Éducation nationale ou la santé attribuée à la RGPP, la réforme de l'appareil de l'État se fait dans une relative indifférence, sans grande mobilisation médiatique et sans débat avec les citoyens. Pourtant, les conséquences en sont considérables puisque c'est la gestion de tous les services publics locaux et sociaux qui est modifiée, c'est le tissu institutionnel du pays ainsi que les rapports des citoyens à la démocratie locale que change la réforme des collectivités territoriales.

8. L'ensemble de ces réformes segmente le territoire national (voir De Legge, 2011), les inégalités et les disparités territoriales s'en trouvent accentuées à tous les échelons, national, régional, départemental, agglomération et communal. La gentrification et l'enfermement sur soi se développent, la question dite « des banlieues », en fait des quartiers pauvres, s'accroît notamment, car les services publics en disparaissent (voir *infra* la contribution de Hugues Jennequin).

9. Une double démocratisation s'impose pour rompre avec ce processus régressif. L'administration française n'a jamais été un modèle de démocratie,

ni en interne ni envers la société dont elle a la charge. La démocratisation interne passe par plusieurs ruptures dans les fonctionnements et les comportements internes – autoritarisme, mépris des tâches dites subalternes et des personnels qui les effectuent, privilèges des dits « grands corps », ce qui en suppose des « petits » – pour aller vers un management par la responsabilité. Cela suppose également un dialogue social effectif avec engagement et non remise en cause des négociations. Ce dialogue doit être réel à tous les niveaux de service et pas seulement au sommet. Ce fait n'est pas acquis même avec les dernières dispositions de la loi, car il rencontre encore beaucoup de réticences tant du côté gouvernemental et administratif que syndical.

Une démocratisation externe devient indispensable, vers la société (la société civile) avec participation et information des usagers pour mieux prendre en compte les besoins des populations, avec des évaluations régulières et contradictoires, impliquant les usagers, et portant sur la qualité, les coûts et l'efficacité des prestations fournies afin de les faire évoluer (voir *infra* la contribution de Jacques Fournier). La participation des citoyens/usagers doit être effective en amont des projets, à l'aide de toutes les formes de démocratie dite participative, les conférences de citoyens, la délibération, les débats publics, etc. Cela suppose une information complète et honnête et un accès plus libre aux documents administratifs, comme cela se fait en Suède par exemple.

Conclusion

L'administration de la France n'a pas connu de période paradisiaque, mais elle a su évoluer avec les besoins sociétaux, acquérir une pratique et des méthodes reconnues et acceptées par le tissu social du pays. La société occidentale est en forte évolution, la crise systémique qu'elle traverse implique sans aucun doute des adaptations de son administration. La construction européenne redéfinit par elle-même le rôle et le poids relatif de chaque niveau institutionnel et territorial. La phase actuelle d'adaptation n'est achevée ni en France ni en Europe. La « bonne administration » est considérée comme un facteur de stabilité et de croissance. Mais qu'est-ce que la bonne administration ? La paupérisation des services administratifs et des services publics, la précarisation et l'in-sécurisation des personnels comme le laissent voir les politiques conduites depuis plusieurs années, ou bien une recherche d'insertion des administrations et services publics dans la société par le débat et la réponse aux besoins que celle-ci exprime ? Une fonction publique qui rompt avec les logiques strictes d'encadrement et de délivrance de services communs dits universaux, ou bien une fonction publique qui fonde ses actions sur l'ordre de la relation qui lie les citoyens, sur l'explicitation des risques, des enjeux et l'objectivation des pratiques qui

responsabilise les individus et les groupes : une fonction publique dans la cité ?

Faut-il continuer à céder aux dogmes néolibéraux et à l'industrie financière qui exigent toujours plus d'austérité pour « réduire les déficits publics » dont ils sont largement à l'origine, ou rétablir l'impôt justement réparti comme contribution à la vie commune, pour construire des biens communs locaux, nationaux et urgemment européens ?

Références bibliographiques

BENOIT J.-M., BENOIT P. et PUCCI D., 1988, *La France redécoupée. Enquête sur la quadrature de l'Hexagone*, Paris, Belin.

BONELLI L. et PELLETIER W. (dir.), 2010, *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte.

BOUAL J.-C. et BRACHET P., 2003, *Service public et principe de précaution*, Paris, L'Harmattan.

—, 2004, *Évaluation et démocratie participative : acteurs ? méthodes ? buts ?*, Paris, L'Harmattan.

CANAC Y. et TROSA S. (dir.), 2007, *La réforme dont l'État a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Paris, Dunod, « Cercle de la réforme de l'État ».

CROZIER M. et TROSA S., 1992, *La Décentralisation. Réforme de l'État*, Paris, Éditions Pouvoirs locaux.

DE LEGGE D., 28 juin 2011, *Rapport sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, rapport du Sénat, Paris.

DELMAS P., 1991, *Le Maître des horloges. Modernité de l'action publique*, Paris, Éditions Odile Jacob.

Évaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité, décembre 2010, rapport du Conseil d'analyse économique et du Conseil des experts en économie pour le Conseil des ministres franco-allemand de Fribourg, <http://www.cae.gouv.fr>.

JOIN-LAMBERT C., 1994, *L'État moderne et l'administration*, Paris, LGDJ.

Médiateur de la République, *Rapport annuel*, 2009 et 2010, republique.fr.

MULLER P., 2009, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, « Que sais-je ? ».

RGPP, *Rapports du conseil de modernisation des politiques publiques*, <http://www.rgpp.modernisation.fr>.

TROSA S., 2002, *Le Guide de la gestion par programmes. Vers une culture du résultat selon la loi 2001 sur la réforme budgétaire*, Paris, Éditions d'Organisation.

—, novembre 2011, « La LOLF : une perspective internationale », *Revue française de finances publiques*, n^o 116.

VAN ASBROUCK B., 2009, *Rivages d'Occident. Emploi, marché, cité et dignité de l'homme*, Nantes, Éditions Amalthée.

Chapitre 5

Politiques publiques et développement territorial en France : quid des activités tertiaires ?

Hugues JENNEQUIN*

Cette contribution propose un état des lieux critique des politiques d'aménagement et de localisation des services publics en France. Globalement, l'action publique connaît de nombreuses mutations, à travers :

- les processus de décentralisation, de transferts de compétences et de développement des structures de coopération entre collectivités territoriales ;
- les actions de modernisation de l'État et de promotion des politiques publiques qui affectent les territoires (cartes judiciaires, hospitalières, militaires...);
- le poids croissant du droit communautaire dans la détermination des compétences des acteurs publics ;
- le renforcement des contraintes de financement public avec la persistance et l'ampleur de la crise économique ;
- la « privatisation » des moyens de gestion des missions des collectivités territoriales.

Ces évolutions reconfigurent l'inscription territoriale de l'action publique, débouchant sur de nouvelles cohérences, à travers des regroupements, des coopérations et des coordinations, mais aussi, de manière croissante, sur un schéma concurrentiel entre collectivités. Ces mutations, issues d'une volonté et de choix politiques, se concrétisent dans un contexte général qui connaît trois évolutions majeures.

En premier lieu, la tertiarisation des économies industrialisées se poursuit. Pour la première fois en 2009, plus de 75 % des emplois en France sont tertiaires (70 % pour l'UE 15) ainsi que 76 % de la valeur ajoutée.

En second lieu, consécutivement au point précédent, la crise économique intervenue à la suite de la crise financière accentue la désindustrialisation : seuls 13 % des emplois français relèvent de l'industrie en 2009 (hors construction et énergie). Alors que la part de la valeur ajoutée restait stable depuis 1993 autour de 16-17 %, elle a reculé à partir de 2008 pour se situer

* Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation (CREAM), université de Rouen.

à 15 % en 2009. En outre, la crise a renforcé la contrainte de financement public, leitmotiv européen des deux dernières décennies, qui n'est pas parvenu à atteindre ses objectifs dans la mesure où 1) la France vient de terminer son 36^e exercice budgétaire déficitaire de rang, longévité qui n'est heureusement pas partagée par la majorité des autres pays développés; 2) l'Europe enchaîne un triptyque crise financière, crise économique, crise de la dette, cette dernière étant loin d'avoir atteint son point culminant.

En dernier lieu, la France se caractérise par des inégalités territoriales croissantes. Les grandes métropoles connaissent un rythme de croissance supérieur aux territoires périphériques avec par exemple une agglomération très marquée des activités de recherche, qui existe par nature dans d'autres pays mais sans atteindre un tel niveau.

Devant ces trois constats se pose la question de l'efficacité d'une préoccupation très française, les politiques d'aménagement du territoire. Pourquoi cet accroissement des inégalités et comment les politiques actuelles et futures peuvent-elles répondre aux défis actuels ?

Cette contribution adopte un angle d'approche spécifique, orienté vers les liens entre services et développement des territoires. L'aménagement du territoire a, jusqu'à une période récente, fait essentiellement l'objet de mesures tournées vers les seules activités industrielles. À ce titre, l'action publique centralisée (mieux apte à lutter contre les disparités spatiales) possède deux principaux modes d'intervention pour lutter contre les inégalités territoriales : d'une part, des politiques publiques de soutien orientées vers les territoires, généralement coordonnées par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ; d'autre part, de manière indirecte, la présence publique sur les territoires.

Or, qu'il s'agisse de l'un ou l'autre de ces deux leviers, on semble assister à un déni du rôle des services sur les territoires. Dans le premier cas (politiques de soutien), l'action publique d'aménagement du territoire semble (jusqu'ici) s'orienter principalement sur la pérennité de la localisation des activités manufacturées. Dans le second cas (présence publique), l'agglomération récente des activités relevant de la sphère publique fragilise plus encore certains territoires. Ce double schéma ne peut rester sans conséquence ; les seules industries, déjà durement affectées par la crise, ne peuvent suffire à (re)dynamiser un territoire.

La prochaine section dresse un bref historique des politiques d'aménagement du territoire en France et traite de l'évolution de leurs ambitions. La section suivante évoque les principales politiques d'aménagement du territoire. Les nouvelles cartes géographiques en œuvre dans les secteurs hospitaliers, judiciaires et militaires sont ensuite présentées, ainsi que les conséquences territoriales prévisibles.

1. Politiques publiques de services et aménagement du territoire : une ambition progressive mais lente

1.1. *Bref historique*

Jusqu'aux années 1980, la vision néo-industrielle a beaucoup influencé les politiques publiques territoriales en France. Cette vision attribue à l'industrie le rôle moteur de l'économie. Elle conduit à favoriser les grands ensembles manufacturiers, au détriment des services. De fait, développement par les services et politiques d'aménagement du territoire sont restés des notions éloignées avec des concrétisations marginales. Les premières mesures dans les années 1960 renvoient aux politiques de décentralisation tandis que la reconnaissance du rôle des services dans le développement régional n'est apparue qu'à la fin des années 1970 sans pour autant induire de politiques d'ampleur significative (encadré).

Les trois phases de la politique servicielle d'aménagement du territoire entre 1960 et 1980 en France (DATAR, 2010).

Entre 1960 et 1970, les politiques se concentrent sur la limitation du développement de bureaux afin de freiner leur polarisation dans les plus grands centres urbains. Ces mesures n'ont conduit qu'à une décentralisation limitée. Le besoin de localisation centrale de certaines activités de services et une volonté de positionnement concurrentiel par rapport aux grandes métropoles internationales ont conduit à l'abandon progressif de ce type de politiques.

Dans un deuxième temps, avec plus de succès, les administrations publiques ont été délocalisées. Toutefois, la portée de ces politiques est restée limitée du point de vue géographique et qualitatif (emplois faiblement qualifiés, politique de faible envergure).

Dans un troisième temps, vers la fin des années 1970, des politiques plus actives ont été mises en œuvre avec la reconnaissance du rôle des services dans le développement des régions. Pour autant, les secteurs aidés restent très ciblés : en direction de services géographiquement mobiles, créateurs d'emplois et tournés vers des clients extérieurs à la région.

Dans les années 1980, le nouveau contexte économique modifie radicalement la donne. D'une part, le ralentissement de la croissance affecte les régions les plus industrielles et accentue les inégalités territoriales. D'autre part, la tertiarisation progresse et conduit les autorités publiques à intégrer les services au cœur des politiques régionales. Cette nécessité est renforcée par le constat établi à l'époque d'une plus faible mobilité relative des firmes de services qui incite à réorienter les efforts publics sur l'ensemble du tissu

économique: le soutien peut devenir plus efficace s'il englobe des firmes potentiellement plus ancrées sur les territoires. Les ambitions ont donc évolué et sont désormais multiples.

1.2. *Les ambitions des politiques de services*

Les politiques de soutien aux services diffèrent selon l'objet de la relation de services qu'elles visent à promouvoir :

- Une première option consiste à améliorer la prestation de services avec des politiques orientées vers une offre de services jusqu'alors insuffisante voire déficiente. Les aides à la création d'entreprises de service ou à la formation continue de certains prestataires sont alors privilégiées pour faire émerger des réseaux et des collectifs de professionnels susceptibles de répondre à une demande potentielle insatisfaite.
- Une deuxième option consiste à se préoccuper des caractéristiques de la demande, par exemple lorsque les bénéficiaires de services sont en quantité trop restreinte pour viabiliser le secteur. Afin de pallier un éventuel accès insuffisant des utilisateurs aux services existants, par manque d'information par exemple, des conseils et des aides publiques incitatives au recours aux services sont offerts. Le FRAC, Fonds régional d'aide au conseil, fait partie de cette catégorie. L'ambition générale de ces politiques est de construire à terme une culture et des « routines » de recours aux services et éventuellement d'inciter financièrement à la consommation de services.
- Une troisième possibilité réside dans l'amélioration de la « mise en relation » de l'offre et de la demande de services. Les politiques s'attachent dans ce cas à organiser des salons, forums, annuaires ou tout autre outil d'intermédiation. Le but est cette fois d'améliorer la connaissance réciproque et de construire des réseaux d'échange afin, à nouveau, de viabiliser le marché à moyen-long terme.
- Une dernière option, plus globale, consiste à élargir l'environnement général du marché de service avec des mesures visant par exemple une meilleure communication « externe » vers le grand public (image des services). D'autres peuvent ambitionner une extension des relations de services à de nouveaux acteurs ; ces acteurs peuvent être publics s'il s'agit par exemple d'impliquer l'enseignement supérieur, la recherche, les collectivités locales, les DRIRE (Directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement). Elles peuvent également concerner des agents privés (banques, assurances ou prescripteurs divers) qui jouent un rôle significatif dans le fonctionnement de la grande majorité des activités de services. L'objectif est d'étendre la connaissance générale du service dans la société et de diffuser les savoirs via les services en créant des écosystèmes qui rassemblent des nouveaux acteurs publics comme privés et favorisent l'innovation.

D'un point de vue global, la construction d'une culture du service est recherchée : développement d'une culture managériale autour des services (normes, valeurs communes, principes déontologiques...) et d'une culture plus générale, concernant la place des services dans l'économie et la société. De même, l'essentiel des politiques relatives aux services vise la production et l'activation de réseaux personnels de proximité (réseaux d'utilisateurs, connexions prestataires et utilisateurs, environnement socio-économique local). En ce sens, les politiques publiques relatives aux services renvoient à des préoccupations d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des conditions de prestation des services collectifs, du développement d'une offre de services de proximité ou des politiques de soutien à la recherche. De fait, elles peuvent engendrer ou favoriser des dynamiques positives comme négatives et modifier sur le long terme l'attractivité du territoire.

Pour autant, et malgré ces évolutions, les politiques publiques minimisent encore ces causalités et plus globalement le rôle structurant des services sur les économies territoriales. Ce constat se retrouve à travers deux leviers de l'action publique sur les territoires : les politiques d'aménagement du territoire d'une part et la localisation des services publics d'autre part.

2. Des politiques d'aménagement du territoire très majoritairement industrielles

Le modèle de base a inspiré et continue d'inspirer la plupart des politiques publiques d'aménagement des territoires en France. L'objectif consiste à obtenir un maillage industriel suffisamment dense pour atteindre un développement territorial relativement autonome. Les firmes industrielles jouent un rôle initiateur. Les effets attendus sont à la fois directs (emplois et revenus créés) et indirects (développement des dépenses territoriales vers des besoins notamment de services, plus grande attractivité du territoire). Cette approche a marqué les politiques d'aménagement du territoire au point que les services, qui ont représenté l'essentiel des créations d'emploi au cours des dernières décennies, n'ont pas été perçus comme activités structurantes des territoires. Il est ainsi intéressant de décrire la situation des principales politiques territoriales.

Les pôles de compétitivité ont été mis en place en septembre 2004 pour améliorer les synergies entre les mondes de la recherche, de la formation et de l'industrie. Le premier argument en faveur des pôles de compétitivité est qu'ils « doivent permettre de renforcer le potentiel industriel français, de créer les conditions favorables à l'émergence de nouvelles activités à forte visibilité internationale et, par là, d'améliorer l'attractivité des territoires¹ ».

1. <http://www.diact.gouv.fr>.

Dans ce contexte, la politique d'aménagement doit accompagner une stratégie territoriale qui favorise la création et l'animation de pôles d'excellence et s'adresse à l'ensemble des territoires (Rousseau et Mirabaud, 2008). Il n'est pas fait mention d'un développement économique ou d'une structuration de l'espace économique français qui passerait par un axe serviciel. Les services n'y sont évoqués que pour les innovations, à travers les centres de recherche, à supposer qu'ils ne soient pas intégrés aux structures industrielles (Jennequin *et al.*, 2010). Au total, sur les 71 pôles de compétitivité français, seuls six se classent dans la thématique « ingénierie et services » (tableau 7).

Lors de la première phase de la politique des pôles de compétitivité (2006-2008), l'enveloppe de financement totale dédiée par l'État a été fixée à un minimum de 1,5 milliard d'euros sur trois ans par le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 12 juillet 2005, avec la ventilation suivante : 830 millions d'euros provenant de l'État, 520 millions d'euros provenant des agences sous tutelle de l'État spécialisées dans le secteur de l'innovation et de la recherche (Agence nationale de la recherche, OSEO), et de la Caisse des dépôts et consignations et 160 millions provenant des exonérations fiscales. À la suite de l'évaluation de la politique des pôles de compétitivité réalisée entre novembre 2007 et juin 2008, le gouvernement a annoncé le lancement d'une seconde phase de la politique dite phase « 2.0 », sur une nouvelle période de trois ans (2009-2011). L'enveloppe de 1,5 milliard a été reconduite (tableau 8).

L'établissement de coopérations entre acteurs jusqu'ici cloisonnés et la création de passerelles nouvelles entre universités, laboratoires et entreprises se développent. Toutefois, les analyses concernant l'impact effectif de ces pôles divergent (Madiès et Prager, 2008).

La localisation géographique de ces pôles de compétitivité est contrastée. La part des emplois des établissements relevant des pôles est significative en Franche-Comté, près de 17 fois supérieure à celle de la Corse (tableau 9). Globalement, les régions les plus bénéficiaires ne connaissent pas, à quelques exceptions près, un faible revenu par habitant, une désindustrialisation marquée et/ou une restructuration de leurs services publics. La localisation des pôles obéit à des critères de dotations initiales et reconnues de compétences des territoires dans leurs thématiques.

Initiée en 1998 par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), une politique en faveur des systèmes productifs locaux (SPL), autrement dit des grappes d'entreprises (clusters), a également été menée en vue de favoriser l'attractivité des territoires. Ces SPL réunissent groupements d'entreprises et institutions (établissements d'enseignement, collectivités territoriales...) géographiquement proches, qui collaborent dans un même secteur d'activité.

Cette politique a labellisé une centaine de projets qui ont bénéficié d'un soutien financier de 5 millions d'euros. Une telle politique existe dans de

Tableau 7 – *Caractéristiques des six pôles de compétitivité « ingénierie et services ».*

Nom du pôle	Localisation du siège – régions impliquées	Pôle mondial/national	Membres actifs				Thématiques principales	
			Grandes entreprises	PME	Recherche/Formation	Autres		Total
<i>Adhancity</i> (Ville et mobilité durable)	Marne-la-Vallée – île-de-France	national	13	111	32	28	184	<ul style="list-style-type: none"> – aménagement et gestion urbaine ; – mobilité des personnes, des biens et de l'information ; – habitat et construction ; – économies d'énergie
Finance Innovation	Paris – île-de-France	mondial	102	80	35	25	242	<ul style="list-style-type: none"> – financement des PME et de l'innovation ; – recherche et innovation financière ; – formation en finance ; – plate-forme de l'information financière européenne ; – finance, innovation sociale et environnementale

Nom du pôle	Localisation du siège – régions impliquées	Pôle mondial/national	Membres actifs				Thématiques principales	
			Grandes entreprises	PME	Recherche/Formation	Autres		Total
Industries du commerce	Marq-en-Barœul – Nord-Pas-de-Calais	national	69		14	19	102	<ul style="list-style-type: none"> – optimisation des <i>process</i> ; – relation client et mobilité ; – nouveaux univers marchands
Nov@log	Saint-Étienne-du-Rouvray – Haute-Normandie	national	59	61	26	31	177	<ul style="list-style-type: none"> – logistique ; – sûreté, sécurité ; – traçabilité ; – développement durable
Pôle risques	Aix-en-Provence – PACA, Languedoc-Roussillon	national	19	129*	36	5	189	<ul style="list-style-type: none"> – systèmes de surveillance environnementale et de gestion des risques ; – formation à la gestion des risques majeurs ; – maîtrise des risques technologiques pour le stockage de CO₂ ; – maîtrise des risques technologiques pour le traitement des déchets industriels

Nom du pôle	Localisation du siège – régions impliquées	Pôle mondial/national	Membres actifs				Thématiques principales	
			Grandes entreprises	PME	Recherche/Formation	Autres		Total
Trimatec	Pont-Saint-Esprit - Languedoc-Roussillon, PACA, Rhône-Alpes	national	98		19	20	137	<ul style="list-style-type: none"> - maîtrise des environnements confinés; - utilisation des fluides supercritiques; - utilisation des technologies séparatives et membranaires; - production et valorisation de la biomasse algal

Source : Données des sites Internet des pôles.
 * Y compris les associations professionnelles.

Tableau 8 – Répartition du financement de la politique des pôles de compétitivité dite phase « 2.0 » (2009-2011)

Budget	Montant en millions d'euros
Crédits d'animation (financement de structures de gouvernance)	50
Crédits d'intervention	600
dont projets R & D	495
dont plates-formes d'innovation	105
Interventions des agences et CDC	850
dont Agence nationale de la recherche (ANR)	600
dont OSEO et Caisse des dépôts	250
Total	1 500

Source : DATAR.

nombreux pays. Selon la DATAR, l'Europe compterait quelque 470 clusters, près de la moitié représentant des activités de hautes technologies (biotechnologies, technologies de l'information et de la communication, environnement). En France, plusieurs caractéristiques sont à souligner.

En premier lieu, le pays compte 106 SPL en 2009, constituant des communautés d'une cinquantaine d'entreprises et d'environ 2 000 salariés en moyenne. En deuxième lieu, la performance d'une cinquantaine d'entre eux leur ouvre aujourd'hui un positionnement international et la possibilité de mettre en œuvre des projets de développement technologique d'intensité croissante. C'est ainsi qu'une dizaine d'entre eux ont été labellisés « pôles de compétitivité ». En dernier lieu, une spécificité française tient au fait que le modèle dominant y est constitué d'activités industrielles (82 SPL, soit un pourcentage de 77,4 %, dont textile, sous-traitance mécanique, agroalimentaire...), appuyant le discours d'un rôle secondaire des services dans les systèmes de croissance régionaux.

Une évaluation de cette politique des systèmes productifs locaux n'a pas permis de conclure à un effet positif sur la croissance de la productivité des entreprises (Madiès et Prager, 2008). Cependant, la DATAR oppose à ces appréciations critiques l'effet de levier de cette expérimentation au regard du niveau d'engagement financier global (investissement de 57 000 euros par SPL pérenne).

Deux autres politiques françaises d'aménagement du territoire évoluent en étendant la problématique du développement territorial au secteur tertiaire. Il s'agit des actions multiples de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et de la prime d'aménagement du territoire (PAT).

Tableau 9 – Répartition régionale des pôles de compétitivité selon différents critères.

Classement selon la part des effectifs du pôle dans la région		Part des effectifs salariés dans des établissements membres des pôles dans l'effectif salarié régional total		Effectifs salariés*		Nombre d'établissements membres du pôle		Nombre d'établissements de PME (2009)
		Tous salariés	Cadres	Tous salariés	Cadres	2007	2009	
1	Régions Franche-Comté	10,55 %	1,65 %	28 098	4 408	216	168	110
2	Midi-Pyrénées	7,64 %	3,51 %	52 085	23 925	311	375	240
3	Alsace	6,61 %	1,07 %	33 298	5 394	208	152	93
4	Île-de-France	5,53 %	3,23 %	229 414	134 053	1 023	1 671	1 140
5	Nord-Pas-de-Calais	5,36 %	1,23 %	49 949	11 418	215	268	148
6	Rhône-Alpes	4,95 %	1,38 %	83 350	23 347	889	1 040	774
7	Bretagne	4,66 %	1,28 %	34 705	9 516	420	440	301
8	PACA	4,29 %	1,65 %	49 253	19 047	590	739	560
9	Lorraine	4,18 %	0,50 %	21 052	2 517	155	150	82
10	Auvergne	4,02 %	0,64 %	11 869	1 887	106	82	40
11	Pays de la Loire	3,96 %	0,72 %	36 817	6 690	465	565	364
12	Bourgogne	3,81 %	0,66 %	14 491	2 491	121	163	103

* Nombre de salariés au 31 décembre 2008 des établissements membres du pôle en 2009.

Classement selon la part des effectifs du pôle dans la région		Part des effectifs salariés dans des établissements membres des pôles dans l'effectif salarié régional total		Effectifs salariés		Nombre d'établissements membres du pôle		Nombre d'établissements de PME (2009)
		Tous salariés	Cadres	Tous salariés	Cadres	2007	2009	
Rang	Régions							
13	Limousin	3,49 %	0,65 %	5 433	968	91	100	81
14	Basse-Normandie	3,40 %	0,48 %	11 366	1 614	104	119	86
15	Aquitaine	3,32 %	0,92 %	24 521	6 759	249	221	141
16	Haute-Normandie	3,25 %	0,76 %	14 987	3 513	91	104	55
17	Centre	3,21 %	0,53 %	19 809	3 277	203	238	156
18	Languedoc-Roussillon	2,86 %	0,87 %	14 401	4 449	192	240	184
19	Champagne-Ardenne	2,79 %	0,29 %	8 577	933	22	52	27
20	Picardie	1,98 %	0,29 %	8 143	1 214	47	62	33
21	Poitou-Charentes	0,92 %	0,10 %	3 628	439	54	48	26
22	Corse	0,63 %	0,16 %	395	52	40	41	40
-	France métropolitaine	4,66 %	1,65 %	755 641	267 911	5 812	7 038	4 784

Source : Enquête annuelle de la DGCIS auprès des pôles, INSEE.

L'AFII a été créée en 2001 et affiche en 2010 un budget (stable depuis 2005) de plus de 25 millions d'euros. Les actions de l'AFII et de son réseau territorial (agences de développement régionales), auparavant très majoritairement concentrées sur les secteurs industriels (automobile, BTP, matériels électrique et électronique, chimie, plasturgie, agroalimentaire...), s'orientent vers les activités tertiaires. Cette évolution est due en partie à une volonté de réaliser des prospections d'investissements étrangers sur des secteurs technologiques, liés aux éco-industries et à des domaines d'excellence, ce qui inclut indirectement des services (liés à l'énergie et au recyclage; conseil, ingénierie et services opérationnels aux entreprises; logiciels et prestations informatiques...) D'un point de vue comptable, les projets d'investissement décidés par des entreprises étrangères appartenant au secteur des services ont augmenté de 13% en 2010 par rapport à 2009. Pour autant, leur part dans le total des projets d'investissement d'origine étrangère en France recule de 3 points sur cette période, pour atteindre 32% en 2010 alors même que les difficultés industrielles s'amplifient (AFII, 2011).

La PAT vise à corriger les déséquilibres de développement en favorisant la localisation ou l'émergence de projets créateurs d'emplois et d'investissement dans les territoires les plus fragiles. Il s'agit d'une subvention accordée par l'État aux entreprises réalisant, dans les régions prioritaires de l'aménagement du territoire, des programmes ayant une répercussion sur l'emploi. Cette subvention a longtemps concerné les seules entreprises industrielles. Elle a ensuite été étendue aux services aux entreprises et de recherche et développement avec une distinction effective jusqu'en 2006 entre PAT industrie et PAT tertiaire, cette dernière se déclinant à nouveau ensuite suivant les aides aux services et à la recherche.

Depuis 2007, de trois régimes distincts, le système est passé à deux régimes: PAT Industrie et services et PAT Recherche, développement, innovation (RDI). La subvention de la PAT Industrie et services concerne les projets industriels ou de services aux entreprises mis en place dans le cadre d'une création, extension ou reprise d'activité dans les zones territoriales des aides à finalité régionales (AFR), soit environ 20% du territoire. La PAT RDI se concentre prioritairement sur l'installation de centres de recherche d'entreprises existantes; en outre, elle peut soutenir des projets d'innovation de procédés et d'organisation dans les services.

La figure 10 illustre les départements bénéficiaires de la PAT lors de la période 2000-2006. Ces départements correspondent en fait aux zones présentant des niveaux industriels élevés (Seine-Maritime, Nord, Pas-de-Calais, Moselle...). Le développement de la PAT RDI devrait réduire cette distinction à l'avenir.

Sur un plan macroéconomique, les politiques publiques d'aménagement du territoire n'ont pu empêcher des inégalités croissantes (DATAR, 2010). La pertinence et l'efficacité des politiques passées d'aménagement du territoire peuvent légitimement faire débat. Ces constats sont d'autant plus préoccupants que les effets potentiels des délocalisations sur les salariés ont accentué une demande accrue pour un État social redistributif, que ce

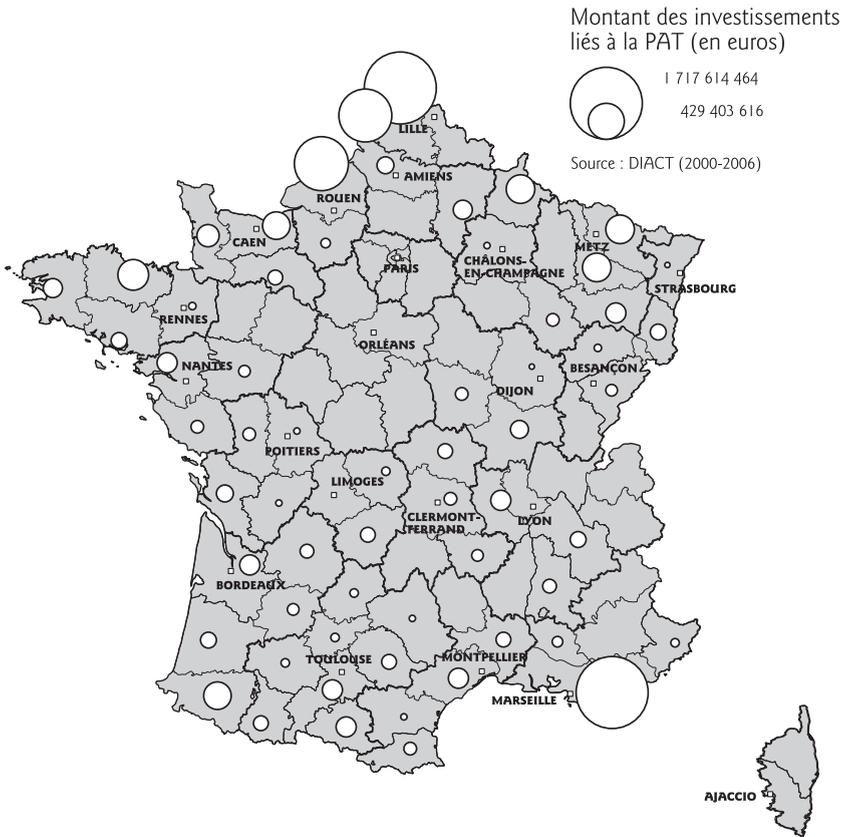


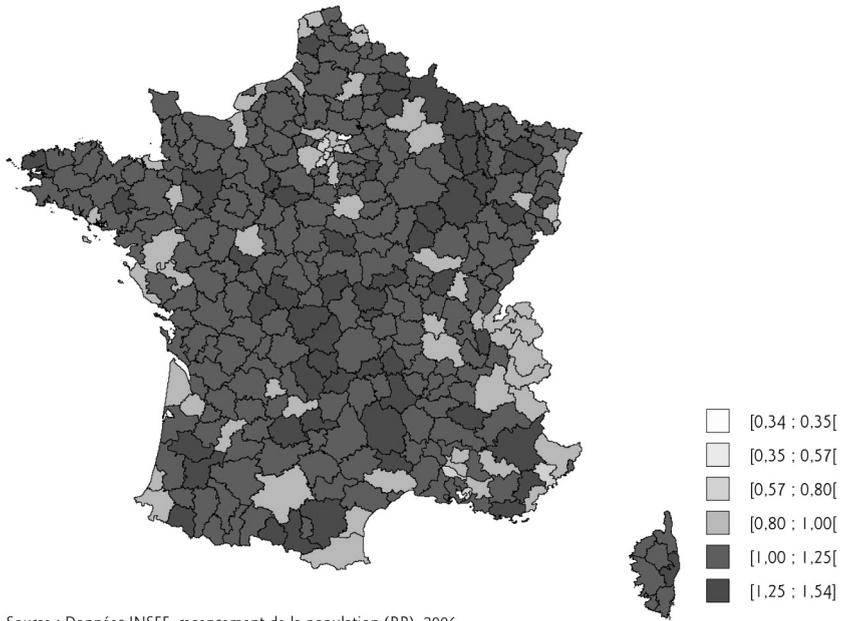
Figure 10 – Investissements régionaux liés à la PAT (période 2000-2006).

soit du fait de la faiblesse des revenus du travail, de la disqualification de certaines catégories de travailleurs ou de l'existence d'un niveau important de chômage (Besson et Durand, 2006). Or, la localisation des services relevant de la sphère publique est l'objet de restructurations profondes, ce qui repose la question du rôle des services non marchands sur les territoires.

3. Les nouvelles cartes de l'action publique

3.1. Le rôle des services collectifs

Les services sont traditionnellement distingués selon leur caractère marchand ou non. Or, il est établi que les services non marchands permettent de compenser un moindre dynamisme régional, notamment en matière d'activités innovantes. C'est ainsi qu'en termes relatifs, les régions les plus peuplées attirent le moins de services non marchands (Jennequin *et al.*,



Source : Données INSEE, recensement de la population (RP), 2006.

Figure 11 – Spécialisation des services collectifs
(indicateur relatif de Krugman²).

2010). De plus, les emplois des administrations publiques sont relativement plus nombreux dans les bassins des villes moyennes et grandes au détriment des bassins des pôles ruraux ; les services administrés contribuent à l'armature des bourgs et des petites villes pour le maintien des services de proximité (CESAER et CEMAGREF, 2008). Autrement dit, les services non marchands influencent les territoires périphériques, du fait justement de leur dispersion géographique sur le territoire. La figure 11 isole les services dits collectifs à fortes économies d'échelle (services judiciaires, hospitaliers, militaires...) et indique la spécialisation des zones d'emploi françaises.

Cette carte reprend la typologie des services établie par le groupe « Économie des services et territoires » (DATAR, 2010 ; Jennequin et Mouhoud, 2011). Ces travaux ont établi que les services dits collectifs jouent un rôle

2. $K - spéc_i = \sum_k |N_k^i / N^i - N_k^* / N^*|$. Le premier terme rapporte les effectifs du secteur k de la zone d'emploi (ZE) i (N_k^i) aux effectifs totaux de la ZE ($N^i = \sum_{k=1}^m N_k^i$). On obtient ainsi la part de ce secteur dans la ZE. L'indicateur est relatif dans la mesure où l'on compare ensuite cette part à la part totale de ce secteur k dans l'économie (second terme avec $N_k^* = \sum_{i=1}^n N_k^i$ et N^* , les effectifs totaux dans l'économie). Les valeurs possibles se situent entre 0 (structure des effectifs parfaitement homogène, identique à la situation moyenne – pas de spécialisation) et 1,994 (structure d'emploi totalement différente de celle des 347 autres ZE – spécialisation complète).

structurant pour les territoires, en termes de cohésion sociale, d'attractivité et de compétitivité globale. En permettant de répondre aux besoins les plus immédiats de la population (éducation, santé, transport, etc.), ils s'ancrent dans un socle d'intérêt général essentiel où les enjeux d'accessibilité et de qualité de l'offre sont prépondérants. À tel point que les services collectifs participent désormais de l'attractivité des territoires et qu'ils doivent être intégrés comme tels par les administrations dans des stratégies de valorisation voire de labellisation. La qualité d'administration d'un territoire peut enfin constituer un critère d'implantation ou de développement d'activité pour les entreprises (efficacité dans la résolution de procédures réglementaires, ingénierie d'accompagnement financier, etc.). Ils se caractérisent en 2006 par une répartition très homogène sur le territoire (grande majorité des territoires autour de la moyenne – indice autour de l'unité). Or, cette particularité pourrait être modifiée à l'avenir du fait des nouvelles cartes dans les secteurs militaires, judiciaires et de la santé, qui vont changer la dynamique de certains territoires.

3.2. Les nouvelles cartes géographiques des services publics : une évolution des déterminants de localisation

La mise en place actuelle de nouvelles cartographies des services au niveau de l'État (cartes hospitalière, judiciaire, militaire) intervient à une période où le rôle contra-cyclique des acteurs publics sur les territoires devrait pouvoir être pleinement effectif. Certes, ces services non marchands sont typiquement considérés comme suiveurs : leur rôle économique serait secondaire. Pourtant, s'agissant des services relevant du secteur public, ils représentent un levier de politique publique et donc d'aménagement, ce qui leur octroie un rôle structurant sur les territoires : par leur présence, ils modifient les structures économiques des territoires en attirant et maintenant des ménages et/ou entreprises sur le territoire. Il importe d'évaluer dans quelle mesure leur agglomération va altérer la géographie des territoires. L'effet dépend de l'importance initiale de ces services dans la zone étudiée (en termes absolus et relatifs, par la manière dont ces services structurent le reste de l'économie du territoire) et de l'ampleur des modifications induites par les nouvelles cartes des services publics.

En juin 2007 a été installé un comité consultatif afin de mettre en place la nouvelle géographie de la justice en France. Dès mars 2008 ont été instaurés les 91 pôles de l'instruction³. La nouvelle carte supprime

3. Ces pôles ont pour but de permettre le travail en équipe des juges d'instruction pour les affaires délictuelles les plus complexes et pour toutes les affaires criminelles. Ces pôles de l'instruction doivent également permettre d'instaurer une collégialité de l'instruction. Un collège de trois magistrats instructeurs est alors chargé de la conduite de toutes les informations judiciaires.

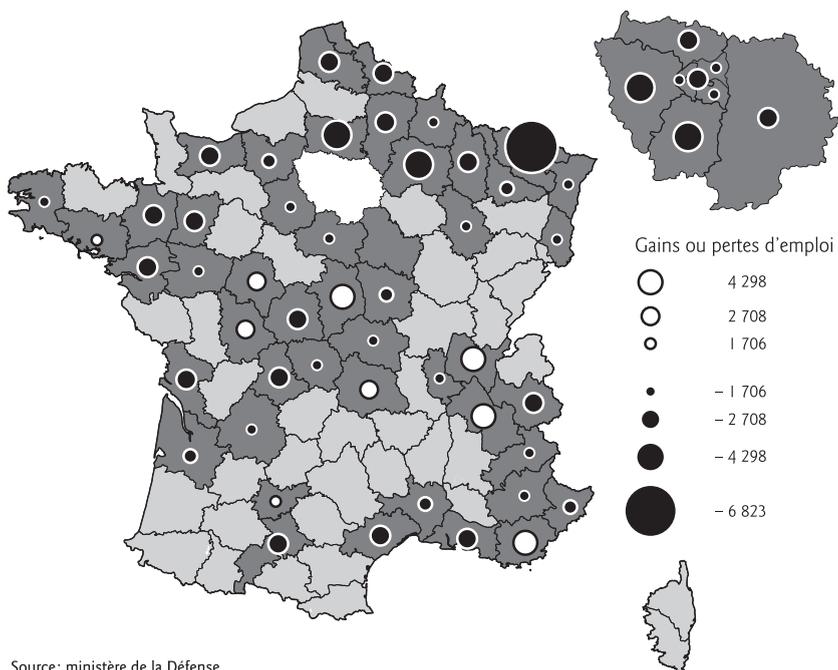
55 tribunaux de commerce (sur 239) pour 6 créations le 1er janvier 2009, 178 tribunaux d'instance (sur 473) le 31 décembre 2009 et 23 tribunaux de grande instance (sur 181) pour 7 nouveaux tribunaux d'instance et 7 juridictions de proximité au 1^{er} janvier 2011. Depuis, 862 juridictions au total assurent le service judiciaire contre 1 190 auparavant.

Le constat initial de la présence judiciaire était celui d'effectifs importants dans les régions les plus peuplées et d'une moindre part au Sud d'un axe nord-ouest/sud-est, la Corse présentant un profil atypique avec une présence judiciaire très marquée. La réforme actuelle affecte la localisation des sites judiciaires. Concernant les tribunaux de grande instance, le format retenu repose sur un tribunal de première instance, départemental, comportant des sections délocalisées traitant le contentieux de proximité. Le contentieux spécialisé ou complexe est traité au siège du tribunal de première instance. Beaucoup de conseils de prud'hommes et de tribunaux de commerce apparaissent désormais comme des sections délocalisées du tribunal départemental. En termes d'emplois, l'essentiel des conséquences devrait concerner la répartition sur les territoires à court terme et le degré d'attractivité de ces territoires à plus long terme. La nouvelle carte fait apparaître une hiérarchisation géographique plus marquée des sites judiciaires avec des villes qui auront un rayon d'action judiciaire plus étendu. De fait, les villes petites et moyennes pourraient être les plus affectées à long terme par ces changements avec un renforcement de leur position de satellites d'agglomérations départementales ou régionales.

Les objectifs affichés de la réforme visent une meilleure qualité du service rendu, une amélioration du fonctionnement des juridictions et une meilleure coordination de la politique judiciaire qu'il s'agit de prendre en compte et de vérifier *ex post*. De fait, le principe de proximité du service ne justifierait plus le maintien de juridictions à faible activité et des préoccupations telles que la spécialisation accrue des juges ou la taille optimale des juridictions ont prédominé sans que les conséquences sur les territoires incitent à des mesures compensatoires directes et significatives.

La question de l'affectation des sites militaires diffère. Les justifications de la nouvelle carte militaire sont essentiellement liées à une adaptation de la géographie de ces sites aux enjeux stratégiques de défense actuels et futurs et à une réduction des coûts. La réorganisation va dans le sens d'un renforcement des compétences de quelques localités clés. Il y aura ainsi 51 futures « bases de défense » qui pourront réunir des unités des 3 armées à l'horizon de 2014 (contre 90 prévues initialement)⁴.

4. Onze avaient été désignées à titre expérimental pour un fonctionnement en 2009 : Avord (Cher), Creil (Oise), Nancy (Meurthe-et-Moselle), Brest (Finistère), Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), Marseille (Bouches-du-Rhône), Rennes (Ille-et-Vilaine), La Valbonne (Alpes-Maritimes), Valence (Drôme), Laudun (Gard) et Djibouti (en tant que base extérieure).



Source: ministère de la Défense.

Figure 12 – Gains et pertes nets d'effectifs dans les départements français à l'issue de la mise en place de la carte militaire (horizon 2011).

La figure 12 recense les pertes d'effectifs et les réaffectations prévues entre les bases militaires. Certaines zones vont bénéficier d'une arrivée nette de militaires (en blanc), contrastant avec les départements (nombreux) qui vont enregistrer des départs nets (en noir).

L'axe du Rhône bénéficie de la nouvelle carte alors que la position de la Moselle et des départements limitrophes est fragilisée. Héritage historique français, le poids militaire dans l'Est de la France a perduré avec les années en constituant un soutien à des régions sévèrement touchées par le déclin sidérurgique et industriel et pour lesquelles le dynamisme des services s'est longtemps cantonné aux services collectifs. On attribue souvent un certain « effet rentier » à ces territoires: les revenus et le dynamisme issus des bases militaires ont contribué à enfermer ces territoires, qui se sont spécialisés dans ces activités sans pour autant améliorer leur attractivité vers d'autres secteurs. Une dépendance locale existe donc vis-à-vis des activités militaires. Cette dépendance concerne les aspects démographiques (maintien des familles et des classes scolaires...), tout autant que purement économiques (fiscalité territoriale, fournisseurs et sous-traitants militaires, consommations et investissements des ménages...) En Lorraine, les revenus imposables des seuls effectifs militaires représentent plus de 1 % du PIB régional contre 0,41 % en moyenne. Au sein de plusieurs collectivités

territoriales de la région, le poids économique est bien plus crucial. Or, cette région va perdre d'ici fin 2011 le tiers de ses effectifs militaires, soit plus de 8 000 pertes nettes, dans un contexte de crise accentuant la désindustrialisation de la région. Les effets en termes de revenus seront donc importants.

Contrairement aux activités de santé et judiciaires, les pouvoirs publics établissent des mesures compensatoires pour les territoires concernés. Une double organisation a été mise en place, chargée de la restructuration des sites de défense. Le pilotage de ces opérations relève du ministère de la Défense tandis que la coordination de l'action des ministères concernés est du ressort de la DATAR. À l'été 2011, 11 contrats de redynamisation de site de défense (CRSD, qui s'applique aux territoires à proximité immédiate du site libéré), 8 plans locaux de revitalisation (PLR: enveloppe globale dont bénéficient les départements) et 1 contrat de développement économique (CDE du bassin de Commercy signé en juillet 2011 d'un montant de plus de 25 millions d'euros dont 14,3 millions de crédits spécifiques de l'État) ont été conclus (tableaux 10 et 11). Ces efforts, réclamés par les collectivités territoriales dans un contexte de crise économique, reconnaissent implicitement le rôle territorial structurant qu'avaient jusqu'alors les activités militaires.

Tableau 10 – Liste des PLR signées.

Départements	Date de signature	Montant des crédits attribués (en millions d'euros)	
		État	Total
Nièvre – Château-Chinon (58)	5 février 2010	3,00	9,06
Oise – Compiègne (60)	1 ^{er} juillet 2010	2,42	9,05
Creuse – La Courtine (23)	14 janvier 2011	1,62	18,50
Landes – Dax (40)	27 janvier 2011	1,00	5,60
Moselle – Bitche (57)	31 janvier 2011	3,00	17,80
Gard – Nîmes-Garons (30)	6 avril 2011	4,45	13,00
Manche – Cherbourg (50)	17 juin 2011	3,00	10,00
Nord – Valenciennes (59)	8 juillet 2011	3,00	8,00

Source : Données DATAR.

Dans le secteur de la santé, les justifications des réformes territoriales tournent autour de deux arguments principaux. Premier argument, le faible nombre d'actes induirait un manque de pratique et donc un danger potentiel. En réponse, il faut néanmoins souligner que la répartition des spécialistes est elle-même initialement biaisée sur les territoires, elle induit donc des inégalités régionales dans les pratiques médicales, inégalités indépendantes des pathologies des patients de la région. Second argument,

Tableau 11 – Liste des CRSD signés ou prévus.

Nom du site	Date de signature	Montant des crédits attribués ou prévus (en millions d'euros)	
		État (au titre du FNADT et du FRED / autres fonds de l'État)*	Total
Givet (08)	10 février 2009	5	14,7
Arras (62)	2 avril 2009	6,30/0,00	66
Barcelonnette (04)	7 mai 2009	2,00/1,50	10,9
Sourdun (77)	26 mai 2009	10,00/1,30	26,9
Briançon (05)	2 juillet 2009	2,00/2,10	13,1
Langres (52)	8 février 2010	2,10/0,02	6,1
Châteauroux-Déols (36)	6 juillet 2010	10,00/7,00	95,7
Metz (57)	8 juillet 2010	32,00/27,00**	289
Cambrai (59)	9 février 2011	11,70/1,70	34
Joigny (89)	11 février 2011	4,10/0,40	17
Limoges (87)	28 avril 2011	6,00/0,00	31,7
Commercy (55) - CDE	18 juillet 2011	14,3	25,1
Caen/Bretteville (14)	2011	4 ^P	À définir
Dieuze (57)	2011	14 ^P	À définir
Fort-de-France/Lamentin (97)	2011	6 ^P	À définir
La Rochelle (17)	2011	6 ^P	À définir
Laval (53)	2011	6 ^P	À définir
Noyon (60)	2011	8 ^P	À définir
Papeete (98)	2011	6 ^P	À définir
Reims/Béthenay (51)	2011	3 ^P	À définir
Bourg-Saint-Maurice (73)	Post-2011	6 ^P	À définir
Brétigny-sur-Orge (91)	Post-2011	À définir	À définir
Guéret (23)	Post-2011	2 ^P	À définir
Laon/Couvron-et-Aumencourt (02)	Post-2011	10 ^P	À définir
Vernon (27)	Post-2011	5 ^P	À définir

Source : Données DATAR.

* FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire; FRED : Fonds pour les restructurations de la défense.

** À ces montants s'ajoutent 20 millions d'euros pour les universités mosellanes ; p : prévisions.

elle s'inscrit dans une démarche de cohérence financière. À ce titre, elle fait directement suite au nouveau mode de financement des hôpitaux : la tarification à l'activité. Ce dernier a précipité les restructurations actuelles : il pénalise financièrement les établissements qui pratiquent le moins et approfondit les divergences entre eux. À l'inverse, l'ancien système représentait une péréquation tarifaire du service hospitalier⁵ qui disparaît avec ce nouveau mode de financement, certains avançant l'idée d'un affaiblissement du poids du service public de santé.

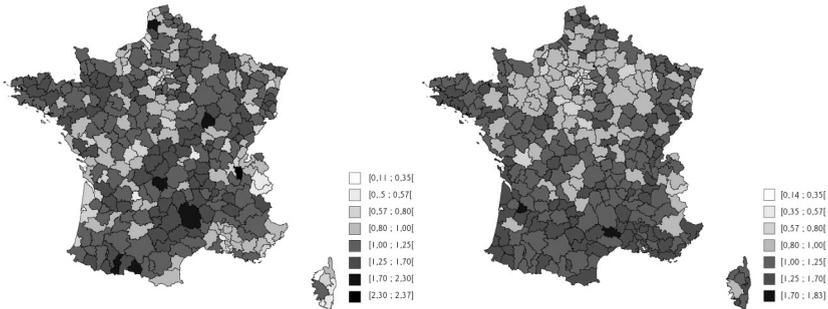
Concrètement, la nouvelle carte s'appuie sur le regroupement d'hôpitaux avec la création de « communautés hospitalières de territoire ». Schématiquement, l'établissement le plus important du territoire concentrera les offres de soins lourds (chirurgie...), tandis que les hôpitaux de taille plus réduite se réorienteront vers des spécialités plus génériques comme la médecine et la gériatrie. Parallèlement, quelque 200 maisons de santé pluridisciplinaires sont créées, réunissant médecins, infirmières et professionnels de santé libéraux, et des règles d'évaluation et de financement de la recherche, comparables au secteur de la recherche, sont mises en place dans le domaine médical. Globalement, avec cette réforme, la taille critique des établissements de santé s'accroît ; sous certains seuils quantitatifs, la plupart des établissements sont jugés inefficients voire à risques.

Pour autant, la réduction du nombre d'établissements de santé, prévue par la carte hospitalière, n'est pas nouvelle. Au niveau national, le nombre de lits hospitaliers est en baisse significative depuis 1994, de l'ordre de 16 % en douze ans en dépit de besoins croissants. Cette baisse a induit une lente réorientation géographique du service hospitalier public. Dans certaines zones, les cliniques privées ont déjà acquis un monopole sur les hôpitaux publics pour certaines spécialités. Les exemples sont nombreux. Alors que l'activité chirurgicale française est déjà effectuée à près de 60 % par des cliniques privées, ce taux atteint 85 % à Perpignan, Montauban ou Chalon-sur-Saône. À Carpentras, Châteaubriant ou Saint-Amand-Montrond, toute la chirurgie revient au privé. L'inégalité régionale n'est en fait effective que pour les revenus modestes, pour lesquels l'arbitrage public et privé n'est pas une question pertinente.

La situation de l'accessibilité des bassins de vie français aux équipements de santé pose donc problème. Or, cette accessibilité provient d'une offre

5. Jusqu'à l'application du plan « Hôpital 2007 », l'allocation budgétaire des hôpitaux reposait sur une péréquation interrégionale de ressources hospitalières. L'objectif était la réduction des inégalités entre régions. Ce modèle, affiné au cours des années, reposait sur quatre critères complémentaires : un indice de besoin théorique (ratio « dépenses hospitalières par habitant hospitalisable dans le secteur public »), un indicateur d'efficacité économique des établissements (valeur de l'indice synthétique d'activité), les flux interrégionaux de patients, et enfin, un indicateur de besoin de santé (indice comparatif de mortalité). À titre d'exemple, en Île-de-France, de 1997 à 2002, au regard de la majorité des critères, les établissements de santé franciliens se sont vus prélever 80 millions d'euros par an, en moyenne, au bénéfice des autres régions.

double: la localisation de l'offre de soins des services collectifs et la localisation des professions libérales. Pour distinguer ces deux aspects, la fonction dite « santé et action sociale » définie par l'INSEE est mobilisée⁶. Les emplois relevant de cette fonction s'effectuent majoritairement, soit au sein des services collectifs (hôpitaux, cliniques...), soit au sein des services de proximité (professions libérales...). La répartition géographique de ces emplois diffère nettement entre ces deux types de services: une relative dispersion de la fonction santé et action sociale en ce qui concerne les services collectifs s'oppose à une concentration relative au sein des services de proximité, dans les territoires du Sud de la France et les côtes maritimes (figure 13). Autrement dit, jusqu'alors, la volonté politique d'un maintien des services collectifs dans les zones les plus éloignées des grands axes compensait au moins partiellement les inégalités territoriales des activités libérales. La réorganisation actuelle de l'offre publique hospitalière, reposant sur une plus grande concentration géographique, change la nature de l'accessibilité aux services et ajoutera en fait une inégalité territoriale à un secteur déjà marqué par un déséquilibre spatial connu au niveau des médecins et infirmiers notamment. Elle entraînera un accroissement des déplacements des patients du fait de la spécialisation des établissements⁷.



Source : Données INSEE, RP, 2006.

Figure 13 – Localisation relative des fonctions « santé et action sociale » au sein des services collectifs (carte de gauche) et au sein des services de proximité (carte de droite).

6. L'INSEE regroupe les professions en grandes fonctions, transversales aux secteurs d'activités, aux niveaux de qualification et aux statuts (salarié, non salarié...). L'INSEE aboutit ainsi à un découpage de l'emploi en quinze fonctions qui se distinguent par leur rôle dans le processus de production (Reynard et Van Puymbroeck, 2011).
7. Les établissements ayant fermé des spécialités devenues, par la force des choses, non rentables obtiennent de nouvelles possibilités d'investissements qui seront affectés à d'autres activités de soins.

L'objectif attendu d'amélioration de la qualité des soins au sein des établissements de santé et la recherche d'économies d'agglomération (réduction des coûts) supplantent celui de la proximité. Cette proximité est vue comme un critère qualitatif externe à l'établissement et secondaire dans l'évaluation des soins.

À l'image des cartes judiciaires et militaires, des inégalités territoriales croissantes peuvent découler de ce choix politique. Le poids croissant de la logique comptable est un trait commun dans les critères de localisation des services collectifs publics, au détriment des effets qualitatifs positifs de proximité. Or, si une réduction des dépenses publiques est attendue, les incidences sur l'attractivité des territoires, à court comme à moyen-long terme, seront significatives, incidences qui ne seront pas sans coût naturellement, même si elles ne seront pas forcément à la charge de l'État mais des collectivités territoriales.

Conclusion

Alors que la tertiarisation a progressé à un rythme rapide au cours des dernières décennies et que les emplois nouvellement créés relèvent quasi exclusivement de ces activités, les politiques d'aménagement du territoire en France restent encore orientées vers les industries. En ce sens, elles s'apparentent à des programmes de soutien, d'accompagnement à des industries en difficulté plutôt qu'à de véritables politiques de revitalisation des territoires. Certes, ces politiques évoluent, en s'orientant de plus en plus vers des activités technologiques et de services, profitant également d'un vide laissé par l'absence (européenne) de politiques dites industrielles (non exclusives aux activités manufacturées).

Pourtant, les services non marchands structurent les espaces. Jouant un rôle contra-cyclique, ils attirent et maintiennent les ménages sur les territoires. Dispersés, ces services se localisaient jusqu'à présent relativement davantage dans les régions les moins peuplées. Les nouvelles cartes géographiques des services publics accentuent les inégalités au sein des régions entre une ou deux villes centres et une zone d'influence agrandie. Les conséquences pour les territoires seront significatives vu le poids joué par ces services publics, à la fois à court terme (baisse directe d'activités) et à plus long terme (baisse de l'attractivité du territoire). Ces services se démarquent par un arbitrage entre proximité des usagers et recherche de plus faibles coûts d'exploitation permis par le regroupement géographique, arbitrage de plus en plus favorable à la logique comptable mais défavorable aux territoires (dés-)affectés.

Références bibliographiques

- AFII, 2011, *Bilan 2010. Investissements étrangers créateurs d'emplois en France*, rapport d'activité de l'Agence française pour les investissements internationaux.
- BESSON F. et DURAND C., octobre 2006, *Les délocalisations de services: quels enjeux pour les politiques publiques ?*, document de travail du CEPN, n° 2006-11.
- CESAER et CEMAGREF, octobre 2008, *Localisation des services résidentiels. Analyse de la territorialisation de l'économie résidentielle à l'échelle intramétropolitaine*, rapport pour le groupe Économie des services et territoires de la DIACT.
- DATAR, 2010, *Économie des services et développement des territoires*, sous la direction de E. M. Mouhoud, Paris, La Documentation française, « Travaux » de la DATAR, n° 11.
- DJELLAL F. et GALLOUJ C., 2007, *Introduction à l'économie des services*, Presses universitaires de Grenoble.
- JENNEQUIN H., AMINIAN N. et RIEBER A., décembre 2010, *Localisation des services et vulnérabilité des territoires face aux chocs de la mondialisation: l'exemple des régions françaises et de la Haute-Normandie*, rapport de recherche pour le Grand Réseau de recherche Culture et société, Institut de recherche en sciences humaines et sociales, Haute-Normandie.
- JENNEQUIN H. et MOUHOUD E. M., 17-18 mars 2011, *Les activités tertiaires sur les territoires: typologie des services, fonction d'emploi et spécialisation des zones d'emploi françaises*, Orléans, INFER & LEO International Workshop on Regional Competitiveness and International Factor Movements.
- MADIÈS T. et PRAGER J.-C. (dir.), août 2008, *Innovation et compétitivité des régions*, rapport du CAE n° 77.
- REYNARD R. et VAN PUymbroECK C., 2011, « Quinze fonctions pour comprendre les mutations de l'emploi dans les territoires », *Insee première*.
- ROUSSEAU L. et MIRABAUD P., 2008, « Les pôles de compétitivité », complément au rapport du CAE, Madiès et Prager (dir.), p. 161-172.

Chapitre 6

La libéralisation des industries de réseau : débat théorique et application aux télécommunications

David FLACHER* et Hugues JENNEQUIN**

La libéralisation des industries de réseau fut instaurée pour promouvoir la concurrence et profiter de gains d'efficience dans des secteurs caractérisés par un certain niveau de monopole naturel. Cette libéralisation s'est généralement accompagnée d'une régulation sectorielle afin de garantir le niveau de la concurrence en contrôlant certaines variables clés (prix, concentration du marché, investissement...) En Europe, les télécommunications ont ouvert la marche de la libéralisation des industries de réseau, suivies progressivement par l'eau, l'électricité, le gaz et les transports ferroviaires.

Les principales caractéristiques de ce processus européen peuvent se résumer comme suit :

- une ouverture progressive du marché pour favoriser la libre entrée de fournisseurs potentiels et permettre aux consommateurs d'arbitrer entre les fournisseurs ;
- le dégroupage du réseau pour favoriser la concurrence sur les activités en aval, moins sujettes aux économies d'échelle, accroître la transparence tarifaire et faciliter le suivi du respect des règles concurrentielles ;
- et la mise en place d'agences nationales de régulation (ANR), complétée par une réglementation européenne dont le rôle est de mettre en œuvre et coordonner le processus de libéralisation.

Alors que la contribution de Mihaela M. Similie lie services d'intérêt économique général et politiques de cohésion selon un angle juridique, cette contribution cherche à vérifier si la libéralisation et les dispositions réglementaires associées sont parvenues à engendrer les gains d'efficience escomptés. La section suivante traite des questions théoriques et démontre que les arguments « marchands » en faveur de la libéralisation ont tendance à simplifier le fonctionnement de ces secteurs en négligeant l'influence d'un certain nombre de points pourtant complexes tels que la concurrence et l'information imparfaites, et les conséquences d'un équilibre de second

* CEPN, université Paris 13.

** Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation (CREAM), université de Rouen.

rang (*second best*), susceptibles de limiter ou d'empêcher l'apparition de gains d'efficacité et de bien-être. Les résultats de travaux empiriques sont présentés dans la section 2 qui nuance les discours d'appui au programme de libéralisation dans les secteurs des télécommunications, mais également de l'énergie; la libéralisation et la réglementation n'ont généralement pas réussi à générer les gains d'efficacité escomptés. La section 3 centre l'analyse sur les questions relatives à l'investissement et à l'innovation dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité. La libéralisation peut favoriser l'innovation/investissement incrémentale dans des secteurs où le maintien des parts de marché et/ou des marges est une préoccupation importante. Toutefois, la libéralisation a des effets négatifs ou ambigus sur l'investissement radical et ne conduit pas nécessairement à un niveau d'investissement optimal par rapport à des monopoles publics. Enfin, la dernière section résume les principales conclusions et souligne certaines implications pour le processus d'intégration européenne dans un contexte de crise économique.

1. La libéralisation : entre chimère et vaine espérance ?

L'argument théorique qui tend à légitimer la libéralisation des industries de réseaux en Europe comme dans d'autres pays repose sur les gains de bien-être que la concurrence est censée produire. Le raisonnement est assez simple : puisque la concurrence parfaite est théoriquement optimale en termes de bien-être global et d'efficacité, le bien-être ne peut que s'améliorer si l'on s'éloigne du monopole en se rapprochant de la concurrence parfaite. Ce raisonnement théorique est souvent considéré comme valide aux niveaux micro-, méso- et macro-économiques. Est-ce forcément le cas ?

Si l'on adopte une conception néoclassique du bien-être, il est possible de démontrer que le bien-être social total non pondéré est le plus élevé dans un cadre de concurrence parfaite. De même, cette dernière conduit à l'allocation optimale des ressources. Cependant, non seulement l'obtention d'un tel équilibre Pareto-optimal n'est vérifié que sous de nombreuses conditions, mais en outre, cette efficacité est aveugle quant à la nature de la fonction du bien-être social. Par exemple, le cas où un agent a tout et les autres n'ont rien est potentiellement Pareto-optimal s'il est impossible d'accroître le bien-être des plus démunis sans empirer la situation du premier. Des considérations telles que la cohésion sociale, les disparités régionales et l'aménagement du territoire, les choix inter-temporels doivent pouvoir relever de choix stratégiques politiques.

En dépit de ces limites et des défaillances persistantes du marché, un argument favorable à la libéralisation peut séduire. Il représente essentiellement un « pari » sur les propriétés dynamiques de la concurrence parfaite, selon lequel les gains dynamiques à long terme (gains provenant de l'amélioration de la productivité et de la qualité, différenciation accrue des produits, innovation organisationnelle, baisse des prix...) dépassent

les coûts d'ajustement et les pertes d'efficacité de court terme. Autrement dit, la concurrence parfaite peut générer de nouveaux types de produits, de marchés et d'entreprises, plus efficaces qu'en monopole et susciter un cercle vertueux. Elle peut stimuler l'innovation qui mènerait à des gains d'efficacité et à des réductions de coûts qui, à terme, peuvent accroître la concurrence. Tout cela contraste avec la vision d'une structure de marché en monopole où la firme pourrait adopter une structure de coût justifiant *a posteriori* le caractère « naturel » du monopole.

Cet argument attrayant est fondé sur des bases théoriques et empiriques fragiles. Elle l'est sur le plan théorique parce que la concurrence effective ne correspond pas au modèle théorique de concurrence parfaite. Les conditions sous-jacentes à la concurrence parfaite sont tellement larges et exigeantes qu'elles s'apparentent à des conditions d'un planificateur social parfait, pouvant atteindre les efficacités productive et allocative, quels que soient le type de propriété et la structure de marché. La base empirique est également fragile en raison d'éléments de concurrence imparfaite, tels que 1) les interactions stratégiques et les défaillances de coordination (conduisant, par exemple, à un respect *a minima* des normes sanitaires et environnementales), 2) les niveaux élevés d'externalités, 3) la production sous-optimale causée par la recherche de la différenciation sous concurrence monopolistique ou oligopolistique.

Dans ce contexte, la libéralisation ne peut représenter qu'une étape vers un *second-best* : la réalisation de l'allocation optimale sous contraintes. Or, la théorie du *second-best* montre qu'une libéralisation sectorielle progressive avec suppression des distorsions anticoncurrentielles peut s'avérer contre-productive au niveau de l'optimum de Pareto si d'autres secteurs économiques ne sont pas concurrentiels (Lipsey et Lancaster, 1956). En outre, une évolution seulement partielle vers le premier rang (*first-best*) peut ne pas améliorer le bien-être (Lipsey, 2007). Des « mesures politiques partielles qui éliminent une partie seulement des déviations de l'arrangement optimal peut entraîner une diminution nette de bien-être social » (Baumol, 1965, p. 138).

L'échec des politiques de second rang à fournir les gains de bien-être attendus est probablement dû au fait que les secteurs caractérisés par une allocation sous-optimale des ressources envoient de « mauvais » signaux prix et demande, induisant à leur tour une allocation sous-optimale des ressources dans les secteurs concurrentiels. Par conséquent, comme le souligne Lipsey (2007), même si les simulations des modèles d'équilibre général calculables prévoient des gains d'efficacité et de bien-être par suite de la libéralisation, ces résultats pourraient être soit trop optimistes, soit trompeurs car ignorant les complications mises en évidence par la théorie du *second-best*. Les réformes d'ouverture des marchés européens dans les industries de réseau ne constituent pas un passage de l'équilibre du second vers le premier rang, en raison du maintien de distorsions non seulement dans le reste de l'économie mais aussi et surtout au sein des industries

libéralisées elles-mêmes. Celles-ci peuvent être dues à de faibles élasticités-demande et à de larges parts de marché contrôlées « naturellement » par un petit nombre de firmes (du fait d'économies d'échelle et d'envergure, de coûts irrécupérables, d'externalités).

Compte tenu de ces considérations, la libéralisation et la concurrence peuvent être considérées comme objectifs intermédiaires pour obtenir d'éventuels gains d'efficacité (allocative et productive), mais non comme indicateurs de l'efficacité elle-même. Il est en outre théoriquement possible de plaider en faveur d'autres outils comme la politique industrielle pour atteindre cet objectif intermédiaire.

Divers indicateurs de performance peuvent être mobilisés pour vérifier si la concurrence (vue comme un objectif intermédiaire) est effective (OCDE, 2003). Ces indicateurs portent principalement sur les parts de marché, les barrières à l'entrée et le nombre d'opérateurs. Cependant, comme précisé plus haut, ces indicateurs concurrentiels ne doivent pas être confondus avec le but affiché de la libéralisation : l'amélioration de l'efficacité et du bien-être à court, moyen et long terme. Même si ce choix d'indicateurs est validé, d'autres questions demeurent. Comment évaluer l'impact sur l'efficacité distributive ? Comment tenir compte du service universel ? Quel est l'impact de la libéralisation sur la répartition spatiale des services intensifs en connaissance (tels que les télécommunications) ? Comment est affecté le développement des territoires à travers notamment leur attractivité ? Comme il est indiqué par Martin et Rogers (1995), Baldwin *et alii* (2003), Jennequin (2007), Flacher et Jennequin (2010), certes le niveau de concurrence est une donnée importante, mais il faut aussi prendre en compte l'impact de la libéralisation en termes d'externalités positives et négatives via le déploiement et la distribution spatiale plus ou moins inégale des infrastructures de réseau et des services intensifs en connaissance.

Dans cette perspective, l'analyse de l'impact de la libéralisation et de la privatisation doit concerner non seulement le niveau d'investissement mais aussi sa structure. Pourtant, cette question n'est généralement pas prise en compte par les régulateurs, même s'il est reconnu que le seul niveau d'investissement ne peut pas être en soi considéré comme un indicateur d'efficacité. En effet, plus d'investissement n'implique pas nécessairement de meilleures opportunités, ni moins d'investissement, une rationalisation. L'obtention de gains de productivité ou l'existence de cycles d'investissement sont autant de déterminants à considérer. De même, la variation de l'investissement peut provenir d'une évolution dans le prix des équipements et/ou des matières premières ou d'une conjoncture économique variable. Il faut enfin également examiner si l'augmentation des investissements est due à une demande accrue issue d'une baisse des prix à la consommation, qui, à son tour, peut ou non provenir de l'ouverture du marché et de la libéralisation.

Ces considérations amènent d'autres questions. Par exemple, l'investissement du secteur concerne-t-il davantage la recherche et le développement (R & D) ou les aspects commerciaux ? Favorise-t-il les investissements dans

les services ou dans le développement et le déploiement des infrastructures ? Une évolution de la nature des emplois peut-elle être imputable à des activités ou à des investissements spécifiques ? Ces changements sont-ils liés, de façon qualitative ou quantitative, à la régulation sectorielle ? Des tendances similaires sont-elles observables dans d'autres pays ? En effet, des pays similaires avec des comportements différant en matière par exemple d'investissement pourraient impliquer des politiques de régulation stratégiques divergentes. L'étude de ces multiples aspects est rendue difficile du fait de données difficilement disponibles.

À la lumière de ce qui précède, on peut résumer ainsi les trois lacunes majeures dans l'argumentation théorique favorable à la libéralisation :

- la première est due à l'incapacité à différencier une concurrence parfaite théorique par définition génératrice d'un équilibre de premier rang, et une concurrence réelle de second rang intervenant après la libéralisation et la réglementation ;
- la deuxième découle d'une mesure simpliste de la concurrence ainsi que de son impact sur les gains de bien-être et d'efficacité ;
- enfin, la troisième résulte d'une sous-estimation de la complexité des liens entre les efficacités allocative, productive et distributive, pouvant conduire à de mauvais choix d'objectifs et d'instruments de régulation.

Naturellement, ces conclusions n'impliquent pas que les alternatives à la libéralisation (politique industrielle, régulation du monopole naturel, ou existence d'un planificateur social bienveillant) soient nécessairement meilleures en termes de bien-être et d'efficacité. Elles condamnent par contre les tentatives pour présenter la libéralisation dans les industries de réseau comme la meilleure option. Derrière ces critères résident assez souvent des préconçus idéologiques propres à court-circuiter tout débat. La section suivante examine les résultats empiriques pour évaluer si ce court-circuit entre dans le domaine du risque ou de la réalité.

2. Libéralisation, privatisation et régulation : une justification empirique ?

La littérature empirique étudie les liens entre performance du secteur (variables d'emploi, d'investissement, de productivité, de prix...) et avancée des réformes sectorielles (nombre d'opérateurs, parts de marchés des nouveaux entrants, degré de privatisation de l'opérateur historique, type de régulation appliquée...) L'agence de régulation sectorielle, dont l'objectif intermédiaire est d'assurer la concurrence, a un rôle primordial dans cette relation. Pour évaluer l'efficacité de l'ANR dans cette tâche, deux types d'indicateurs sont utilisés selon que la mesure intervient *ex ante* ou *ex post* (Estache et Martimort, 1999). Alors que les indicateurs *ex ante* mesurent les instruments effectivement mobilisés et les aspects qualitatifs de la régulation, les indicateurs *ex post* mesurent la capacité du régulateur à

atteindre la concurrence effective ainsi que les objectifs finaux (efficacités productive et allocative).

En mobilisant les indicateurs économiques de Copenhague (2005), Ugur (2007a, 2007b) montre que les mesures correspondant aux caractéristiques organisationnelles et structurelles du régulateur (indépendance, allocation budgétaire, personnel, partage du pouvoir avec d'autres organismes gouvernementaux...) et celles liées à ses compétences (pouvoirs des régulateurs à contrôler et réglementer les prix, l'accès au réseau, la qualité d'investissement ou de services...) affichent des niveaux très faibles dans la plupart des pays de l'UE-15, malgré des variations sensibles entre eux. En outre, ces deux types de mesures ne sont pas significativement corrélés entre eux. Ces données indiquent des effets positifs limités du processus européen de libéralisation des industries de réseau.

Dans le cas des indicateurs *ex post* (mesurant les effets de la régulation sur les performances du secteur), Ugur (2007a, 2007b) semble aussi être très sceptique envers la situation européenne. Même si les prix des télécommunications ont diminué, cette tendance est moins nette dans le secteur de l'électricité alors que le secteur du gaz a vu ses prix augmenter entre 1997 et 2005. En outre, les États membres qui présentent une activité de régulation plus marquée en 2003 n'ont pas nécessairement bénéficié d'une baisse des prix du gaz, de l'électricité ou des appels téléphoniques en 2005. Selon l'EREG (2006) et la Commission européenne (2007), ces résultats peuvent être dus à l'évolution des prix du pétrole, à une saturation des réseaux, au pouvoir de marché de l'opérateur historique (les marchés sont restés très concentrés en dépit de la libéralisation et de la régulation *ex ante*, c'est-à-dire du dégroupage obligatoire fondé sur des considérations de coûts et des principes non discriminatoires d'accès pour les opérateurs).

À l'exception de l'évolution des prix du pétrole, les autres explications s'appuient sur la nature imparfaite de la concurrence au sein des marchés libéralisés. La libéralisation, associée à l'existence d'un pouvoir de marché significatif et à de faibles élasticités de la demande, limite la baisse des prix tout en accentuant leur volatilité (Borenstein *et al.*, 2002; Bushnell et Mansur, 2005). Buehler (2005) précise que le dégroupage d'une industrie de réseau intégrée peut conduire à augmenter les prix au détail alors que la libre entrée peut les réduire, avec un effet global incertain. La libéralisation et la concurrence devraient également impliquer une convergence des prix dans l'UE. Mais encore une fois, les résultats restent indéterminés. Des conclusions similaires sont obtenues quant à l'existence de gains de productivité, ces derniers pouvant s'expliquer davantage par l'évolution technologique plutôt que par la rationalisation induite par la libéralisation.

Les travaux spécifiques aux télécommunications fournissent des résultats tout aussi ambigus et mettent en doute l'idée d'effets positifs issus de la libéralisation et de la régulation axée sur la seule concurrence. Par exemple, contrairement à Li et Xu (2002) et Bortolotti *et alii* (2002), les recherches menées par Boylaud et Nicoletti (2001) sur 22 pays de l'OCDE montrent que la privatisation partielle ou totale ne conduit pas à une plus grande

efficacité dans les télécommunications en termes de productivité ou de prix. En ce qui concerne les pays en développement, Wallsten (2001) obtient des résultats similaires, sauf si une régulation sectorielle spécifique est mise en œuvre. Parallèlement, la privatisation semble améliorer la rentabilité des entreprises. Toutefois, examinant 31 entreprises dans 25 pays, l'étude de Bortolotti *et alii* (2002) montrent que les performances financières des firmes tendent à s'améliorer en cas de privatisation partielle. Cette étude, ainsi que celle de Li et Xu (2002) soulignent en outre que la privatisation a conduit à une baisse de l'emploi dans le secteur des télécommunications. Ugur (2007a) retrouve ce résultat dans les secteurs européens du gaz, de l'électricité et d'approvisionnement en eau. Cette baisse est obtenue en termes à la fois absolus et relatifs, par rapport à l'emploi industriel total.

L'ambiguïté est également observée quant aux effets des différents types de régulation. Bien que la régulation fondée sur les taux de rendement (ROR) entraîne un surinvestissement (Averch et Johnson, 1962), la régulation des prix par un plafonnement n'a pas d'impact sur l'investissement (Chunrong et Sappington, 2002) ou sur la production, l'emploi ou la productivité du secteur (Bortolotti *et al.*, 2002). L'existence d'une ANR aurait un effet positif sur la production, mais aucun sur les autres indicateurs. Enfin, les effets du développement de la concurrence sur les performances du secteur sont également ambigus. Selon Boylaud et Nicoletti (2001), la concurrence aurait des effets positifs sur les prix et la productivité. Pour Li et Xu (2002), la relation entre concurrence et productivité n'est pas significative. Dans le marché de détail, le lien entre concurrence et qualité des services semble être négatif (Uri, 2003). La concurrence a un effet positif sur l'emploi pour Li et Xu (2002), mais négatif pour Bortolotti *et alii* (2002).

Les études sur les autres secteurs montrent des effets indésirables ou équivoques. Par exemple, Moore (1975) a montré que la régulation aux États-Unis n'a pas réussi à faire baisser les prix de l'électricité en dessous des niveaux de monopole. De plus, il a également souligné que la situation ne s'améliorait pas au fil du temps : il n'y avait pas de processus d'apprentissage dans la régulation permettant d'aboutir à de meilleurs résultats. De même, Upadhyaya et Raymond (1994) et Upadhyaya et Mixon (1995) utilisent des données historiques aux États-Unis pour montrer que, lors de la première moitié du XIX^e siècle, la régulation n'a pas induit de baisse du prix de l'électricité, contrairement à des variables telles que la croissance démographique, la production d'hydroélectricité ou l'évolution technologique. L'étude de Mitra *et alii* (2005) signale également que l'*Energy Policy Act* de 1992 et les *Federal Energy Regulatory Commission Orders* de 1996 n'ont pas conduit à l'efficacité productive ou coût sur le marché de l'électricité des États-Unis entre 1983-1999. Enfin, Esnault (2006) souligne que l'orientation progressive de l'organisation du secteur autour des marchés financiers, à la suite des politiques de libéralisation, a introduit de nombreux risques : volatilité des prix, manipulation des cours et pertinence réduite des signaux de prix affectant d'autant les gains d'efficacité – principalement en raison

d'une obsession autour de la maximisation de la valeur des actions (Esnault, 2006 ; Bouttès, 2005).

Dans le secteur du transport ferroviaire, les modalités et le niveau de l'ouverture du marché diffèrent considérablement entre les États membres. Néanmoins, les réformes de libéralisation ont été suivies par une tendance évidente à la concentration du marché avec des fusions et acquisitions qui ont augmenté le pouvoir de marché. Cela peut être compensé par l'émergence de stratégies « européennes » permettant à certains opérateurs d'opérer dans plusieurs marchés nationaux. Cependant, du fait de l'absence de nouveaux entrants, cette option ne permet pas de réduire la puissance de marché. Selon Scherp (2005), la forte part de marché et l'assise financière des opérateurs historiques nationaux rendent difficile l'entrée de nouvelles firmes. Ces résultats sont à rapprocher des prédictions de la théorie du second rang, à savoir que la suppression partielle des distorsions existantes ne conduit pas nécessairement à un optimum de Pareto, puisqu'il faut considérer la perte de bien-être et d'efficacité venant des défaillances qui persistent après la libéralisation.

Dans le cas de l'approvisionnement en eau, la recherche se concentre sur la comparaison des performances entre les entreprises publiques et privées du secteur, et non sur les liens entre performance et libéralisation. Cela est dû à la nature de l'industrie, qui maintient sa caractéristique de « monopole naturel » au niveau local/régional en dépit de la privatisation. Sous cet angle, il semble qu'il n'y ait pas de différence systématique pour la performance (Hall et Lobina, 2005).

Par exemple, le FMI (2004) rapporte que les partenariats public-privé (PPP) dans le secteur de l'eau ne sont pas nécessairement plus efficaces que l'investissement et la prestation de services publics. Bien qu'il existe une littérature abondante sur ce thème, la théorie est ambiguë et les conclusions empiriques mitigées. Willner et Parker (2002) relèvent un grand nombre d'études sur la question de l'efficacité privée ou publique et rapportent qu'il n'y a pas de règle uniforme à retenir. Un changement de propriété du public au privé n'est pas nécessairement un remède à une organisation jugée sous-performante. Cette conclusion est étayée par les travaux d'Estache *et alii* (2005) qui en concluent à l'absence de différence statistiquement significative entre les performances des opérateurs publics et privés dans ce secteur. Enfin, Wallsten et Kosec (2005) montrent qu'il y a peu de différence aux États-Unis entre les secteurs public et privé en termes de conformité réglementaire ou sur les dépenses en eau des ménages.

Globalement, la libéralisation des industries de réseau (y compris la privatisation et la régulation sectorielle) semble avoir des effets ambigus sur les performances sectorielles. Cette conclusion est validée par des données plus récentes, qui montrent que la régulation pourrait être plus efficace lors de la mise en œuvre d'une politique industrielle que l'application d'une régulation uniquement pro-concurrentielle (voir Flacher et Jennequin, 2008, pour une illustration dans le secteur des télécommunications). En outre, *ex ante* comme *ex post*, des indicateurs suggèrent que le régime de

régulation européen est loin d'être optimal. En conséquence, il est justifié de penser que la libéralisation des industries de réseau a été survenue, qu'il s'agisse de ses effets sur la concurrence comme objectif intermédiaire ou de l'efficacité comme objectif ultime.

3. Libéralisation, régulation et investissement : les cas des télécommunications et de l'électricité

Dans le secteur européen des télécommunications, la concurrence et la régulation *ex ante* semblent avoir favorisé l'émergence de nouveaux services (tels qu'Internet et la téléphonie mobile) et induit une baisse des prix, bien que ces performances peuvent également être attribuées à des changements majeurs intervenus avant la libéralisation. Par exemple, les techniques et les normes de la téléphonie mobile datent principalement d'avant 1998 et ont été mises au point par le secteur public. Au-delà de ces aspects, il reste à savoir si la libéralisation et la concurrence induite (généralement imparfaite) peuvent susciter investissement et innovation.

Pour répondre, il convient de distinguer les innovations incrémentales des radicales. L'innovation incrémentale peut se définir comme visant la différenciation horizontale des services, permettant aux prestataires de fournir des produits similaires en termes de qualité et de fonctionnalité, qui semblent toutefois différents pour les différents types de consommateurs. Ce type d'innovation ne provient pas d'une rupture qualitative, mais d'investissements commerciaux. Elle est généralement qualifiée de court terme et a pour fonction principale le maintien des parts de marché et des marges des firmes ; les externalités associées sont très faibles ou inexistantes. Inversement, l'innovation radicale induit une différenciation verticale, souvent associée à des investissements dans de nouvelles infrastructures et le développement de services nouveaux, présentant une avancée significative. L'innovation radicale a des effets sur le long terme et bénéficie ainsi généralement à l'ensemble du secteur (avec donc des externalités positives).

Ces deux types d'innovations peuvent être complémentaires. Pour autant, les entreprises ont tendance à favoriser les investissements incrémentaux pour trois raisons. En premier lieu, l'innovation radicale est par nature plus risquée. En deuxième lieu, elle est associée à des externalités positives qui finissent par profiter à terme aux concurrents. En dernier lieu, la théorie suggère que l'existence de coûts d'information incite les entreprises à se concentrer sur l'innovation incrémentale (Arrow, 1984a et 1984b). Celle-ci permet d'employer des processus de traitement de l'information avec lesquels la firme est habituée à travailler. C'est pourquoi les entreprises peuvent rester compétitives grâce à des innovations qui modifient à la marge la technologie existante, plutôt que par des innovations représentant des ruptures technologiques.

Cet aspect a été approfondi par la théorie des options réelles. Une étude de Jorde *et alii* (2000) fait ainsi remarquer que la régulation *ex ante* des

industries de réseau réduit les investissements des opérateurs historiques à la fois en ce qui concerne le maintien et l'amélioration des réseaux et l'adoption de nouvelles technologies. Cette réduction est principalement due à l'effet défavorable de la régulation sur la valeur de l'option d'investissement. Dans le même temps, la régulation réduit l'incitation à investir des nouveaux opérateurs puisque ces derniers peuvent bénéficier des investissements de l'opérateur historique sans subir de prise de risque. Pyndick (2003) souligne l'irréversibilité des investissements dans le secteur des télécommunications et l'incertitude entourant le retour sur investissement. Dans cette perspective, le dégroupage peut être considéré comme un transfert de rentes de l'investisseur à ses concurrents sans transfert des risques associés.

En outre, le type de réglementation peut directement influencer la performance des investissements dans le secteur des télécommunications. Par exemple, Averch et Johnson (1962) ont montré qu'une régulation fondée sur les taux de rendement des opérateurs peut conduire à un surinvestissement tandis que les travaux de Gilbert et Newberry (1988) conduisent à la conclusion opposée en soulignant un risque de sous-investissement dans l'innovation incrémentale comme radicale.

Lorsque l'attention est focalisée sur la régulation de l'accès, Foros (2004) et Kotakorpi (2006) démontrent qu'un opérateur actif à la fois dans les infrastructures et les services tend à sous-investir dans l'infrastructure et son entretien (innovation incrémentale) lorsqu'il fait face à un concurrent présent uniquement dans le segment de services. En effet, la régulation oblige l'opérateur historique à partager les bénéfices de ses investissements avec ses concurrents.

En ce qui concerne l'investissement radical, le modèle proposé par Bourreau et Dogan (2005) a montré que proposer un dégroupage à faible coût pour les nouveaux entrants peut conduire à un sous-investissement dans de nouvelles infrastructures. Les concurrents préfèrent dans ce cas louer les infrastructures plutôt que d'en construire une nouvelle innovante. Flacher et Jennequin (2007) ont également souligné que les effets à court et à long terme de l'investissement radical sur le bien-être des consommateurs conduit à un sous-investissement si le régulateur n'est pas en mesure de prévoir et d'intégrer les effets de long terme – par nature complexes – dans ses décisions, ce qui est raisonnablement le cas. D'autres modèles, comme celui de Grimm et Zoettl (2006), ont des conclusions similaires concernant le risque généré par la régulation des prix de l'innovation et donc l'investissement.

Il convient de signaler que ces avertissements théoriques sont corroborés par les quelques analyses descriptives qui existent. Par exemple, entre 2001 et 2004, l'investissement des opérateurs français a chuté de plus de 48 % selon les données de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Même si le niveau de celui-ci a augmenté après 2004, il a de nouveau ralenti après 2007. Ces évolutions ne peuvent être expliquées par le seul éclatement de la bulle spéculative ou le caractère cyclique de l'investissement et du progrès technique. La part

du chiffre d'affaires investi a également chuté de façon spectaculaire : de 21,2 % en 1995 à 14 % en 2007 en France selon les données disponibles de l'Union internationale des télécommunications. La situation est similaire dans d'autres pays (de 13,5 % en 1995 à 6,5 % en 2004 aux États-Unis, de 22,2 % en 1995 à 9,8 % en 2006 en Allemagne).

Les effets de la libéralisation et de la régulation *ex ante* sont également préoccupants sous l'angle des dépenses de R & D. Selon les données de l'Institut de l'audiovisuel et des télécommunications (IDATE), la part de la R & D dans le chiffre d'affaires a diminué de 3,7 % en 1995 à 1,3 % en 2004 pour France Télécom, et de 2,4 % à 1,4 % pour British Telecom. Cette chute n'est pas compensée par la croissance de la R & D chez les équipementiers. En outre, selon Pouillot et Puissochet (2002) et Calderini et Garrone (2001, 2002), la concurrence et la régulation pourraient avoir modifié structurellement l'activité de R & D, en favorisant les projets de court terme axés sur les applications plutôt que la recherche de base à long terme. Ce glissement peut avoir des effets positifs immédiats, offrant une large gamme de produits et des prix inférieurs, mais il pourrait engendrer des effets négatifs sur la dynamique du développement des télécommunications à long terme.

Les discussions autour des effets de la libéralisation sur l'investissement dans le secteur de l'électricité concernent l'écart entre capacités de production et niveau de consommation. Selon Maloney (2001), le taux d'utilisation des capacités de production dans le secteur électrique aux États-Unis devrait augmenter de 50 % (situation sous monopole) à 70-80 % (situation concurrentielle). Cet exemple montre une tendance du monopole à surinvestir dans les capacités de production – comme prévu par Averch et Johnson (1962). Cependant, l'utilisation accrue des capacités de production en régime de concurrence peut être interprétée de trois manières. Premièrement, elle peut être vue comme une « rationalisation » de l'investissement, induite et permise par la concurrence. La deuxième interprétation est que l'autorégulation de la demande (le contrôle sur la demande en période de pointe par l'augmentation des prix) permet aux entreprises de limiter le taux de réserve des capacités, défini comme la différence entre la capacité globale et la demande maximale lors des périodes de pointe. Cela réduit donc les coûts. La troisième interprétation est que la libéralisation pourrait être considérée comme conduisant à un sous-investissement et comme un comportement stratégique dangereux à moyen-long terme.

Comme le souligne Esnault (2003), la réduction des réserves des capacités qui s'observe à court terme abaisse certes les coûts mais augmente les risques de coupures d'approvisionnement du fait d'une très faible élasticité-prix de la consommation d'électricité. À titre d'illustration, un taux de réserve des capacités généralement considéré comme raisonnable se situe entre 15 % et 25 %. Il dépend de la qualité des réseaux de transport et de distribution électriques et de la possibilité d'importer ou d'exporter l'électricité. En 1999, ce taux semble très élevé dans les pays qui n'ont pas commencé le processus de libéralisation : environ 30 % en France,

Allemagne, Grèce et Pays-Bas, et au-delà de 40 % en Italie, au Danemark, en Espagne et au Portugal. Il est beaucoup plus faible dans les marchés déjà libéralisés (environ 20 % en Finlande, Suède et Royaume-Uni et 16 % aux États-Unis).

Cependant, même si la rationalisation de la production électrique pourrait être considérée comme positive du point de vue de l'efficacité des investissements, elle entraîne un accroissement des risques, une volatilité des prix et un sous-investissement chronique. Ciccone (2001), par exemple, montre que la libéralisation dans 24 États américains a conduit à augmenter les prix durant les années 1990 en raison notamment d'investissements de capacité insuffisants (+ 1,8 % par an) pour couvrir la croissance de la demande (2-3 % par an). En conséquence, le taux global de réserve des capacités y a baissé de 25 % à 30 % jusqu'en 1992 à moins de 15 % au début des années 2000.

La libéralisation pourrait donc soulever un important problème de sous-investissement. L'ampleur du problème dépend du comportement des opérateurs : soit ils sont réactifs à la hausse des prix induite par la demande accrue d'électricité, soit ils préfèrent attendre et constater la rareté avant d'entreprendre les investissements nécessaires. Il n'est pas possible de déterminer *a priori* le type de réaction dominant, et ce même si le régulateur dispose de pouvoirs explicites pour surveiller les effets des investissements réalisés dans le secteur. Du fait d'une information imparfaite, il peut ne pas être capable de cerner le comportement des opérateurs. Par conséquent, il n'y a pas de contraintes majeures les incitant à fonder leurs décisions d'investissement sur les signaux de prix plutôt que sur la rareté, qu'ils soient nouveaux entrants ou non.

Un autre facteur peut conduire à ne pas prendre des décisions d'investissement en temps opportun malgré des signaux explicites de hausse de prix. Un investissement dans des infrastructures de grande puissance peut être découragé en raison de l'ampleur des coûts fixes, des incertitudes sur les marchés et l'évolution technologique et des orientations politiques quant à la politique environnementale. Par conséquent, un investissement dans de petites structures, plus rentables, peut être favorisé à court terme, à moins que l'agence de régulation ou le gouvernement ne s'engagent dans certains types de soutiens directs ou indirects.

En effet, comme le démontre Esnault (2003), deux scénarios d'investissement possibles peuvent être anticipés. Si la pénurie d'offre est avérée et concerne une zone géographique suffisamment étendue, l'investissement n'est pas très risqué et la rentabilité va dépendre de la politique de régulation de l'accès aux nouvelles infrastructures. Le principal problème va alors venir d'une décision d'investissement pouvant être prise trop tardivement. Si le problème est dû par contre à un phénomène de congestion avec des pics de prix réguliers mais temporaires et une volatilité sur les marchés spot, la stratégie peut être de développer l'interconnexion des infrastructures et/ou d'investir dans de petites infrastructures à faible rendement mises en activité lors de ces pics. Ce dernier type d'investissement est nécessairement

de faible ampleur et vise souvent à spéculer sur la rareté de l'offre plutôt que de garantir un approvisionnement en électricité sans risque. Ce scénario n'est pas sans risque concernant la sécurité de l'approvisionnement, l'augmentation possible des prix ou la volatilité de ceux-ci dans le moyen ou long terme après la libéralisation.

Tous ces éléments attribuent à la libéralisation du secteur une efficacité limitée au niveau des investissements. Ce problème se rencontre néanmoins dans les deux régimes, libéralisés et non libéralisés, mais avec des implications différentes. Dans un marché libéralisé, les préoccupations de maximisation du profit incitent les entreprises à réduire la prise de risques, à investir de manière moins optimale et, éventuellement, à valoriser la pénurie. Cependant, dans un marché caractérisé par un monopole (surtout public), la tendance à un surinvestissement s'observe. Par conséquent, au même titre que l'option du monopole public, il est tout à fait trompeur de présenter la libéralisation comme une solution au problème de l'investissement dans le secteur de l'électricité. Toutefois, s'il s'agit de choisir entre deux solutions imparfaites, il peut être rationnel d'arbitrer en faveur d'un niveau relativement excessif d'investissement, ce qui peut être considéré comme une prime d'assurance, payée pour éviter les risques associés au choix de la libéralisation. C'est pourquoi Esnault (2003) est amené à conclure que l'État peut être un meilleur joueur pour l'investissement dans le secteur de l'électricité, ce qui contredit les fondements théoriques de la régulation axée sur la concurrence.

Conclusion

Les arguments théoriques et les résultats empiriques sont à la fois trop variés et contradictoires pour statuer en faveur de la libéralisation comme régime préférentiel, apte à assurer des gains d'efficacité et de bien-être dans les industries de réseau en Europe. Les réformes d'ouverture du marché y représentent plutôt un balancier allant d'un « équilibre » de second rang à un autre. La libéralisation a remplacé le monopole naturel sous propriété publique par des marchés oligopolistiques sous propriété publique ou privée. Par conséquent : 1) il est difficile d'établir que l'ouverture de ces marchés a conduit à une baisse générale des prix, à l'exception notable des télécommunications, et 2) il est tout aussi difficile de conclure que la concurrence oligopolistique qui en a résulté est plus efficace que le régime précédent.

Du point de vue théorique, l'analyse des équilibres de second rang démontre que les politiques de libéralisation peuvent induire des effets néfastes du fait de défaillances de marché au sein des secteurs affectés ou dans le reste de l'économie. En outre, la théorie de la concurrence imparfaite ne parvient pas à fournir un cadre unifié permettant de conclure clairement en faveur d'une libéralisation et d'une régulation orientée vers la promotion de la concurrence en termes d'efficacité. Bien que dans le secteur des

télécommunications, la libéralisation ait entraîné une diminution des coûts et une innovation rapide sur un large éventail de services, les autres industries de réseau ne sont pas nécessairement dans le même cas. Pour le gaz et l'électricité, par exemple, se posent des problèmes majeurs (en particulier l'investissement, d'ordre géopolitique, environnemental et de sécurité) que le marché est incapable de résoudre sans l'intervention publique. Dans ces conditions, il est possible de conclure que l'argument en faveur de la libéralisation comme choix politique du bien-être et améliorant l'efficacité a été largement survendu.

Empiriquement, les résultats tendent à corroborer les doutes soulevés par ces approches théoriques. Bien qu'il soit possible d'affirmer que les réformes d'ouverture des marchés soient des étapes dans la bonne direction, réduisant les inefficiences liées aux monopoles naturels, le résultat global n'est pas nécessairement meilleur. Certaines simulations sur les effets des réformes de libéralisation et de déréglementation obtiennent des résultats positifs, mais qui dépendent directement du cadre de référence utilisé : une concurrence parfaite en sérieux décalage avec la concurrence imparfaite qui persiste après la libéralisation. Par conséquent, il n'est pas surprenant de constater que de nombreuses études portant sur la libéralisation des secteurs de l'énergie, des transports ferroviaires et de l'eau ont abouti à des effets négatifs de celle-ci sur le bien-être et l'efficacité.

Du point de vue de l'économie politique, les lacunes des réformes d'ouverture des marchés des industries de réseau continueront de peser sur le processus d'intégration européenne. Contrairement au programme du marché unique, la légitimité des réformes d'ouverture du marché restera contestée dans les États membres et entre les différents acteurs. Cela est dû au fait que ces réformes, contrairement à la suppression des barrières non tarifaires dans le marché unique, ne représentent pas un passage vers un optimum théorique de premier rang. En basculant d'un environnement de second rang à un autre, les réformes d'ouverture ne peuvent garantir la réalisation d'un optimum de Pareto. Le bien-être social global peut augmenter, diminuer ou rester stable. En outre, il se pourrait que l'amélioration du bien-être ne soit pas optimale au sens de l'efficacité distributive. Par conséquent, la libéralisation des industries de réseau est susceptible d'être un processus encore long, fragmenté, sujet aux réactions politiques avec des compromis qui auront peu de rapport avec le but ultime d'amélioration de l'efficacité.

Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'il retire aux décideurs politiques un moyen potentiel d'action pour surmonter la période de crise actuelle, que ce soit à court ou à long terme. À court terme, le choix de politiques de régulation qui conduisent à des sous-investissements est peu propice et éloigné du rôle contra-cyclique des pouvoirs publics, qui aurait été envisageable par des politiques industrielles (voir *supra* la première contribution de Philippe Bance). Il prolonge au contraire le cercle vicieux d'une économie en crise. À long terme ensuite, la réduction des investissements, et potentiellement de l'innovation, est de nature

à grever les perspectives de croissance des pays européens, alors que d'autres pays, par exemple dans les télécommunications, ont doublé et étendent leur avance sur le Vieux Continent. Ces éléments sont d'autant plus préoccupants qu'ils concernent des secteurs au cœur du système économique et que si l'Europe a été moins affectée que d'autres en ce qui concerne la crise financière, elle semble devoir souffrir bien davantage sur le plan des conséquences économiques, montrant une aptitude de plus en plus faible à surmonter les chocs négatifs.

Références bibliographiques

- ARROW K. J., 1984a, « Information and economic behaviour », dans K. J. Arrow (dir.), *The Economics of Information*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
- , 1984b, « On the Agenda of Organisations », dans K. J. Arrow (dir.), *The Economics of Information*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
- AVERCH H. et JOHNSON L., décembre 1962, « Behaviour of the firm under regulatory constraint », *American Economic Review*, vol. 52.
- BALDWIN R., FORSLID R., MARTIN P., OTTAVIANO G. et ROBERT-NICOUD F., 2003, *Economic Geography and Public Policy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- BAUMOL W. J., 1965, « Informal judgement, rigorous theory and public policy », *Southern Economic Journal*, vol. 32, n° 1.
- BORENSTEIN S., BUSHNELL J. B. et WOLAK F. A., 2002, « Measuring market inefficiencies in California's restructured wholesale electricity market », *American Economic Review*, vol. 92, n° 5.
- BORTOLOTTI B., D'SOUZA J., FANTINI M. et MEGGINSON W., 2002, « Privatization and the sources of performance improvement in the global telecommunications industry », *Telecommunications Policy*, vol. 26.
- BOURREAU M. et DOGAN P., 2005, « Unbundling the local loop », *European Economic Review*, vol. 49.
- BOUTTÈS J.-P., 2005, « Sécurité d'approvisionnement et investissement dans l'électricité », *Revue de l'énergie*, vol. 566.
- BOYLAUD O. et NICOLETTI G., 2001, « Secteur des télécommunications : réglementation, structure de marché et performance », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 32.
- BUEHLER S., 2005, « The promise and pitfalls of restructuring network industries », *German Economic Review*, vol. 6, n° 2.
- BUSHNELL J. B. et MANSUR E. T., 2005, « Consumption under noisy price signals. A study of electricity retail rate deregulation in San Diego », *Journal of Industrial Economics*, vol. 53, n° 4.
- CALDERINI M. et GARRONE P., mars 2001, « Liberalisation, industry turmoil and the balance of r&d activities », *Information Economics and Policy*, vol. 105.
- , 4^e trimestre 2002, « The changing nature of R&D activities in telecommunications », *Communications & Strategies*, vol. 48.

- CHUNRONG A. et SAPPINGTON D., 2002, « The impact of state incentive regulation on the U.S. telecommunications industry », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 22, n° 2.
- CICCONE J., 2001, « Time to build », *Electric Perspectives*, vol. 26, n° 1.
- Commission européenne, janvier 2007, DG Competition, *Report on Energy Sector Inquiry* (SEC(2006) 1724, 10, Bruxelles).
- Copenhagen economics, septembre 2005, *Market Opening in Network Industries: Parts I and II*, Report n° 6201 for DG Internal Market, <http://www.copenhageneconomics.com/publications> (février 2007).
- ESNAULT B., février/mars 2003, « Nouveaux marchés de l'électricité et stratégies d'investissement », *Économies et Sociétés*, « Économie de l'énergie », EN n° 9.
- , octobre/novembre 2006, « La régulation des risques énergétiques, une perspective socio-économique », *Économies et Sociétés*, « Économie de l'énergie », EN n° 10.
- ESTACHE A. et MARTIMORT D., 1999, *Politics, Transaction Costs and the Design of Regulatory Institutions*, *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 2073, <http://www.wds.worldbank.org>.
- ESTACHE A., PERELMAN S. et TRUJILLO L., février 2005, *Infrastructure Performance and Reform in Developing and Transition Economies. Evidence from a Survey of Productivity Measures*, *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3514.
- European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG), décembre 2006, *Assessment of the Development of the European Energy Market* (Ref: E06-MOR-02-03), <http://www.ceereu.org>.
- FLACHER D. et JENNEQUIN H., 2007, *Réguler le secteur des télécommunications ? Enjeux et perspectives*, Paris, Economic.
- , juin 2008, « Is telecommunications regulation efficient? An international perspective », *Telecommunications Policy*, vol. 32, n° 5.
- , 2010, *Access Regulation and Geographic Deployment of a New Generation Infrastructure*, *Working Paper CEPN*, n° 17.
- FMI, mars 2004, *Public-Private Partnerships, Policy Paper*, <http://www.imf.org>.
- FOROS Ø., 2004, « Strategic investments with spillovers, vertical integration and foreclosure in the broadband access market », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 22.
- GILBERT R. et NEWBERRY D., 1988, *Regulation Games*, *Working Paper*, n° 8879, Berkeley, CA, Department of Economics, University of California.
- GRIMM V. et ZOETTL G., 2006, *Capacity Choice under Uncertainty. The Impact of Market Structure*, *CORE Discussion paper*.
- HALL D. et LOBINA E., 2005, *The Relative Efficiency of Public and Private Sector Water*, PSIRU University of Greenwich, Business School.
- JENNEQUIN H., 2007, *Déterminants de localisation et rôle des services intensifs en connaissance: les enseignements d'un modèle d'économie géographique tri-sectoriel*, document de recherche du LEO 2007-19.

- JORDE T. M., SIDAK J. G. et TEECE D. J., 2000, « Innovation, investment and unbundling », *Yale Journal on Regulation*, vol. 17.
- KOTAKORPI K., septembre 2006, « Access price regulation, investment and entry in telecommunications », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 24, n° 5.
- LI W. et XU L., 2002, *The Impact of Privatization and Competition in the Telecommunications Sector around the World*, Darden Business School Working Paper, n° 02-13.
- LIPSEY R. G., 2007, *Reflections on the General Theory of Second Best at Its Golden Jubilee*, <http://www.sfu.ca/~rlipsey>.
- LIPSEY R. G. et LANCASTER K., 1956, « The General Theory of Second Best », *The Review of Economic Studies*, vol. 24, n° 1.
- MALONEY M. T., 2001, « Economies and diseconomies. Estimating electricity cost functions », *Review of Industrial Organization*, vol. 19.
- MARTIN P. et ROGERS C. A., 1995, « Industrial location and public infrastructure », *Journal of International Economics*, vol. 39, n° 3/4.
- MITRA A., STOLER D. et LIN T.-C., 2005, « Deregulation of the Electric Utility Industry. An Empirical Study », *Public Finance and Management*, vol. 5, n° 3.
- MOORE C. G., 1975, « Has electricity regulation resulted in higher prices? An econometric evaluation using a calibrated regulatory input variable », *Economic Inquiry*, vol. 7.
- OCDE, mars 2003, *Indicators for the Assessment of Telecommunications Competition, Working Party on Telecommunication and Information Services Policies*, Paris.
- POUILLOT D. et PUISSOCHET A., 4^e trimestre 2002, « R&D spending in ICT, overall evolution in the major industrial countries, and close-up on telecom operators' new organization », *Communications & Strategies*, vol. 48.
- PYNDICK R. S., décembre 2003, *Mandatory Unbundling and Irreversible Investment in Telecom Networks*, Working Paper, n° 4452-03, MIT Sloan.
- SCHERP J., 2007, *Railway (de-)Regulation in EU Member States and the Future of European Rail*, CESifo Dice Report 4/2005, <http://ec.europa.eu>.
- UGUR M., mai 2007a, « Liberalisation of network industries in the European Union. Evidence on market integration and performance », European Union Studies Association (EUSA) 10th Biennial International Conference, Montreal, Canada.
- , mai 2007b, « Regulatory quality in EU network industries. Evidence on telecommunications, gas, electricity and rail transport », European Union Studies Association (EUSA) 10th Biennial International Conference, Montreal, Canada.
- UPADHYAYA K. P. et RAYMOND J. E., 1994, *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity Revisited*, Department of Economics, Auburn University.
- UPADHYAYA K. P. et MIXON JR. F. G., 1995, « Regulatory capture and the price of electricity. Evidence from time series estimates », *International Journal of Social Economics*, vol. 22, n° 1.

- URI N., 2003, « The effect of incentive regulation in telecommunications in the United States », *Quality and Quantity*, vol. 37, n^o 2.
- WALLSTEN S., mars 2001, « An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America », *Journal of Industrial Economics*, vol. 49, n^o 1, p. 1-48.
- WALLSTEN S. et KOSEC K., mars 2005, *Public or Private Drinking Water? The Effects of Ownership and Benchmark Competition on U.S. Water System: Regulatory Compliance and Household Water Expenditures*, Working Paper 05-05, <http://www.aeibrookings.com>.
- WILLNER J. et PARKER D., octobre 2002, *The Relative Performance of Public and Private Enterprise under Conditions of Active and Passive Ownership*, Centre on Regulation and Competition, Paper n^o 22, <http://www.competition-regulation.org.uk>.

Chapitre 7

Les partenariats public-privé en Europe ?

Cathy ZADRA-VEIL *

Les partenariats public-privé¹ (PPP) sont présentés comme une nouvelle forme de fourniture de service d'intérêt général² (SIG), en Europe au sens large. Depuis le sommet d'Amsterdam en 1997, par la Communication sur les SIG en Europe (COM(2000), p. 580), l'Europe reconnaît l'importance des services d'intérêt général, et la nécessité de les intégrer entièrement dans « l'élaboration et de la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques ». Tout cela doit sous-tendre à atteindre un seul objectif: « le modèle européen de société³ ». Les services d'intérêt général constituent une caractéristique des valeurs communes de l'Union. Par ailleurs, le concept de service d'intérêt économique général (SIEG) est mentionné à l'article 86 du traité CE et désigne les activités de services marchands soumises par les États membres à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. De nombreux débats se concentrent sur la notion de service public. Un des enjeux des débats européens porte sur le concept de service universel (SU). Le SU intègre des services jugés indispensables à la vie en société et dont les pouvoirs publics doivent dès lors garantir l'accès à tous et en tout lieu, à un prix abordable. Dans l'éventualité d'un PPP, le transfert du public vers le privé de ce type d'obligations, et plus généralement des

* Laboratoire d'économie dyonisien, université Paris 8.

1. Les PPP seront dans cet article définis au sens communautaire. Les PPP sont des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises, qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion et l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service.
2. SIG: service d'intérêt général au sens du langage communautaire. « Services d'intérêt général » est une expression générale qui découle de la pratique communautaire de l'expression « service d'intérêt économique général ». Ces services répondent à des besoins fondamentaux et désignent « les activités de service, marchandes ou non considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public » (COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000). L'UE emploie ainsi l'expression de SIG à rapprocher de celle de SIEG (service d'intérêt économique général), présente dans le traité de Rome: les entreprises chargées de la gestion des SIEG devaient obéir aux lois de la concurrence dans la limite du bon accomplissement des missions particulières qui leur avaient été confiées.
3. COM(2003) 270 final, p. 3.

missions de service public implique des compensations financières et de suivi à travers un contrat.

Dans certains pays, les PPP peuvent atteindre 15 % de l'investissement public comme au Royaume-Uni, dont presque 22 % dans le secteur de la santé (IFSL, 2009, p. 2). Les formes contractuelles se complexifient et conditionnent largement la répartition des obligations et des risques entre les partenaires avec des contrats de long terme (25-30 ans).

Selon le dernier rapport du Centre européen de promotion des PPP, EPEC (European PPP Expertise Centre), le secteur de la santé représente 14,9 % des PPP européens (EPEC, 2010). Pour la première fois, les transactions de PPP dans le secteur de l'éducation et de la santé ont augmenté de 35 % en valeur et de 51 % en nombre de contrats (EPEC, 2010, p. 5). De plus, de nombreux autres secteurs semblent attirer l'attention des investisseurs : ceux des sports et des loisirs, des bibliothèques, des centres de communication... Ces nouveaux domaines dans lesquels s'effectuent les PPP posent aussi des questions dans la définition même du service ou du bien attendu.

Face à des contraintes financières et des besoins croissants dans de nombreux secteurs, les PPP peuvent être considérés comme le moyen de construire des infrastructures, ou de fournir des services. En effet, ils limitent l'endettement des États, et permettent l'étalement comptable du paiement des investissements sur des périodes plus ou moins longues. Cependant les coûts peuvent être importants et croissants d'un point de vue économique, et surtout social.

En rappelant ce qu'est un PPP et sa complexité, on fera l'analyse des PPP en Europe de l'Ouest en revenant sur les formes contractuelles qui conditionnent le niveau de responsabilité de chaque partenaire. Puis on mettra en lumière les nouvelles tendances en Europe au niveau sectoriel, ensuite l'évaluation et la rentabilité conduisant au choix de cette fourniture de SIG seront examinées. L'asymétrie d'information inhérente à ce type de partenariat amènera à envisager une régulation avec une tierce partie, dont celle de l'utilisateur.

1. Qu'est-ce qu'un PPP en Europe ?

Comme les PPP sont des contrats difficiles à cerner et qu'il est impossible de les regrouper simplement dans un ensemble homogène, on va revenir sur leur définition. Les formes de PPP peuvent être définies en fonction du transfert de responsabilité au secteur privé ou en termes de perte de responsabilité du secteur public. La multiplicité des formes contractuelles implique des différences majeures dans la répartition des risques entre les partenaires public et privé.

Depuis une quinzaine d'années, les autorités publiques ont de plus en plus recours aux PPP en raison des contraintes de financement auxquelles elles doivent faire face. Les arguments essentiellement avancés résident

dans le bénéfice du savoir-faire du secteur privé. L'argument supplémentaire est celui de la gestion de la dette publique qui paraît maîtrisée. Les PPP permettraient de réaliser des économies dans la mesure où ils intègrent toutes les phases de projet, depuis sa conception jusqu'à son exploitation. Dans les marchés classiques de commande publique, il y a séparation entre les phases de conception et de réalisation par exemple ou/et d'exploitation. De fait, les prix pratiqués semblent inférieurs à ceux que les autorités publiques auraient pratiqués. Le rôle de l'État s'inscrit désormais dans un rôle plus d'organisateur, de régulateur et de contrôleur que d'opérateur direct. Derrière cette notion de PPP se trouve une multitude de formes juridiques.

Le terme générique de PPP alimente de nombreuses discussions. Cette nouvelle forme d'achat recourant à l'externalisation de SIG permet aux partenaires publics de disposer de moyens juridiques globaux facilitant la fourniture de services publics. *Stricto sensu*, le partenariat public-privé se définit comme la coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet à réaliser. À l'heure actuelle, cette notion de PPP n'est pas définie clairement et de manière définitive dans le droit communautaire. Le Livre vert de la Commission européenne du 30 avril 2004 donne une définition très large du PPP, en incluant non seulement certains contrats publics, mais aussi des partenariats institutionnels du style société d'économie mixte.

Le gouvernement peut déléguer la tâche de financement à une entreprise privée dans le cadre du PPP dans lequel le partenaire privé ou une entité spécifique (SPV) se charge des dettes. De cette façon, les prêts souscrits pour payer les infrastructures n'apparaissent pas dans les comptes publics. Du côté des finances publiques, il faut préciser que cela permet, au vu de la gestion de la dette publique au niveau européen, de transférer tout ou partie des emprunts que les administrations publiques auraient contractés. Ainsi, Eurostat prévoit deux modes de comptabilisation (montages consolidant et déconsolidant) et recommande que les actifs liés à un PPP soient classés comme actifs non publics ou actifs publics en fonction de cette analyse des risques (construction, disponibilité/demande) et leur répartition entre l'opérateur privé et l'entité publique.

Pour les collectivités locales, un montage consolidant consiste à comptabiliser, en dépenses de la section d'investissement, les coûts liés à l'acquisition du bien et, en recettes, l'emprunt souscrit pour le financement. Puis les collectivités locales comptabilisent chaque année pendant la durée du contrat :

- en section de fonctionnement, les charges financières, les dépenses de maintenance, et les dotations aux amortissements ;
- en section d'investissement, les dépenses liées au remboursement du capital de la dette et les recettes d'ordre liées aux amortissements.

La dette serait ainsi intégrée dans les comptes de la collectivité.

Un montage « déconsolidant » consiste simplement à comptabiliser un loyer en section de fonctionnement pendant toute la durée du contrat. La dette est en quelque sorte externalisée auprès de l'opérateur, titulaire

du contrat de partenariat. Le choix entre les deux montages dépend selon la norme Eurostat de l'analyse des risques : si ceux-ci sont supportés par l'opérateur, la collectivité pourra opter pour un montage « déconsolidant ». Dans le cas inverse, elle devra prendre en compte l'actif et le passif dans ces comptes.

La création d'une *Special Purpose Vehicle* (SPV) qui porte le PPP, dont la traduction est : « société de projet », peut prendre différentes formes. Celle-ci est constituée en vue de la conception, de la construction, du financement et de l'exploitation de l'infrastructure. Les flux générés monétaires et réels par les différents acteurs d'une SPV entre eux sont à relier aux risques encourus par chacun des acteurs. Ils permettent de visualiser les obligations et les contreparties de chaque partenaire. Le secteur public récolte une partie des revenus ou l'ensemble en contrepartie de paiements par subventions ou commissions. . . Les banques, elles, assument le risque d'investissement par la mise à disposition de fonds en contrepartie du paiement d'intérêts et du remboursement partiel du capital prêté.

L'utilisateur paie ou pas directement le service et/ou le bien. L'investisseur, lui, cherche à récolter les bénéfices. Le constructeur est rémunéré pour l'infrastructure qu'il a mise en œuvre. Et l'exploitant perçoit des redevances si elles sont contractualisées, et rend le service et/ou le bien à l'utilisateur sous le contrôle du partenaire public, en fonction du contrat signé.

1.1. *Les différentes formes juridiques du contrat entre les partenaires privé et public*

Chacune de ces formes juridiques représente des degrés de contrôle différents conservés sur l'infrastructure ou le service public associé. La pratique habituelle est d'identifier à travers l'usage d'un sigle le degré de délégation.

En effet, différentes formes contractuelles peuvent exister et impliquent un degré de flexibilité plus ou moins élevé pour les parties et un degré de transfert de responsabilité du public vers le privé.

– Le BOT⁴ (*Build, Operate, Transfer*) équivaut à un contrat de construction. Le secteur public rachète au partenaire privé l'infrastructure commandée. Le gouvernement confie à la société concessionnaire la construction (*Build*), et l'exploitation (*Operate*) de l'infrastructure servant à réaliser le service public. Elle demande le retour de l'infrastructure dans le domaine public en fin de contrat (*Transfer*). Ce schéma est le plus souvent utilisé dans le domaine des infrastructures routières. Il donne la possibilité à l'État ou à la collectivité locale de rester propriétaires de l'actif. Il permet ainsi la participation du secteur privé, tout en préservant les intérêts stratégiques

4. Ou CET (construction, exploitation, transfert).

de développement du partenaire public. Les modalités du financement du projet sont évidemment sous-entendues, alors que dans le cas britannique cette dimension est précisée, comme dans le cas du contrat DBFO. En effet, le financement est essentiellement privé (F : *Finance*). D'autres formes hybrides BOOT (*Build, Own, Operate, Transfer*) n'incluent pas la conception et les études, le secteur public établit un cahier des charges très précis laissant peu d'initiative au privé. Une variante du BOOT est le BOOST (*Build, Own, Operate, Subsidize, Transfer*) qui inclut une subvention publique limitant le risque pour la société de projet. Les contrats BOO (*Build, Own, Operate*) sont sans transfert d'actif en fin de concession.

– Le DBFOM (*Design, Build, Finance, Operate and Manage*) est un contrat dans lequel le concessionnaire privé conçoit, construit, finance et gère l'infrastructure en étant rémunéré par les autorités publiques pour le service offert. Ce contrat est donc de même nature que le BOT, avec un transfert en fin de contrat en général à la demande des collectivités.

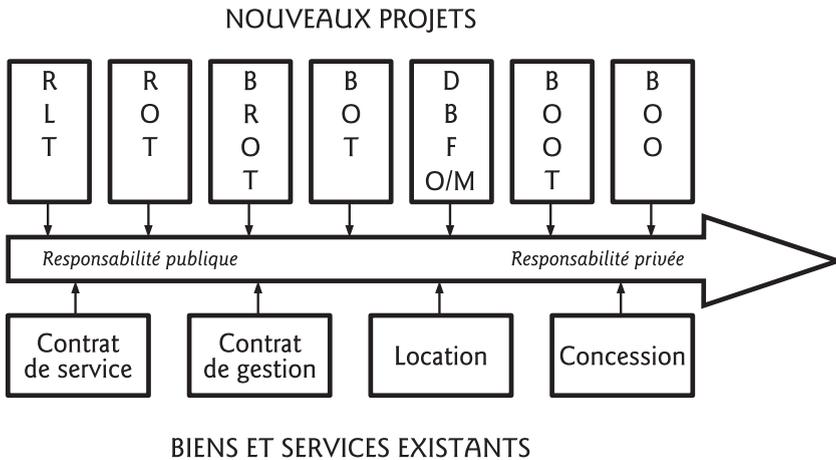
Dans le cas des infrastructures, d'autres modalités contractuelles peuvent être envisagées : la conception (*design/concevoir*), la réalisation (*construct/réaliser*), la réhabilitation (*rehabilitate/réhabiliter*), la détention de la propriété (*own/être propriétaire*), la prise d'un crédit-bail (*lease/prendre un crédit-bail*), l'exploitation (*operate/exploiter*), et la vente à la collectivité (*sell/vendre à la collectivité*). Le schéma suivant classe en fonction du degré de responsabilité des partenaires public et privé par rapport aux montages contractuels choisis. On peut donc envisager une multitude de contrats à partir des acronymes : B (*Build*), O (*Own*) ou O (*Operate*)... cités précédemment.

Après cette analyse des formes contractuelles existantes et des définitions multiples et séquentielles, on peut aborder les PPP à travers plusieurs dimensions : le degré de transfert de responsabilités, leur mode de financement, la durée du contrat, s'il s'agit de biens et services existants ou à créer.

La notion de transfert de propriété et donc de propriété des actifs est centrale dans une optique de développement durable d'un pays. Souvent assimilé dans la littérature comme étant une privatisation, le PPP peut en être différencié par la propriété *in fine* des actifs, qui n'est pas toujours privée. Les investissements selon la forme contractuelle adoptée peuvent être soit privés, soit publics. Enfin, cette relation partenariale a une temporalité déterminée et son objectif est la production et/ou l'exploitation et la fourniture d'un service public, plus précisément dans le cadre du secteur des infrastructures.

1.2. *Le cas de la SPV et de la responsabilité in fine*

Dans le cas de la création d'une structure spécifique qui porte le PPP privé et public, l'avantage est de limiter l'apport des partenaires privé et public aux montants de leurs engagements. Se pose alors la question de la faillite éventuelle de la SPV.



Source: Collecte d'informations et conception par nos soins.

Figure 14 – Les PPP

L'exemple britannique indique que c'est *in fine* le contribuable qui peut devenir le financeur en dernier ressort. La faillite de Metronet⁵, principal prestataire privé du métro de Londres dont la filiale britannique d'EDF était un des actionnaires, a soulevé au Royaume-Uni de nouvelles critiques envers les PPP. Les deux contrats représentaient 17 milliards de livres (soit 25 milliards d'euros). Metronet s'est vu refusée par le régulateur de ces PFI la rallonge de 551 millions de livres (817 millions d'euros) qu'il réclamait à London Underground (LU), l'office public qui gère le métro de Londres; 121 millions de livres ont été accordées (soit 179 millions d'euros), compte tenu que Metronet aurait eu moins de problèmes s'il fonctionnait « de manière efficace et économique ». London Underground ne cessait de lui demander des travaux non prévus par les termes initiaux du contrat. Cela s'explique par un sous-investissement chronique. Metronet devait entretenir et moderniser neuf des onze lignes du métro londonien devenu vétuste. Les coûts liés à l'arrêt de l'activité entraînaient des pertes importantes du chiffre d'affaires. Cela a contribué à l'impossibilité pour Metronet de faire face à ses créances. En juillet 2007, Metronet passait sous administration judiciaire. En février 2008, London Underground rachetait 95 % de l'encours de Metronet plutôt que de payer cela sur la durée totale du contrat. Six mois après la mise en administration judiciaire du consortium,

5. Metronet était un consortium (composé de Metronet SSL et Metronet BCV) dans lequel figuraient à part égale les groupes Balfour Beatty, Bombardier, EDF Energy, Thames Water et WS Atkins. Il avait emporté deux des trois contrats PFI sur trente ans d'une valeur totale de 30 milliards de livres accordés au début des années 2000 par le ministère des Finances britannique, à l'époque dirigé par M. Brown.

les créanciers de Metronet ont exercé l'option leur permettant de récupérer 95 % de leurs prêts. Le secteur public avait en effet garanti les dettes de Metronet, en 2003, lors de la mise en place du PFI. Le ministère des Transports a donc dû verser 2,68 milliards d'euros pour éponger ces dettes, la part supportée par les contribuables sera élevée.

Le ministère des Transports a donc financé pour 1,7 milliard de livres (2,5 milliards d'euros) afin d'améliorer les infrastructures. De fait, LU doit se concentrer sur les services de passagers et le secteur privé, lui, doit être mobilisé pour la maintenance et les principales améliorations des infrastructures.

Les actifs de Metronet ont été transférés dans deux entités, filiales en propriété exclusive de Transport for London (TfL), en attendant une nouvelle décision. L'estimation du National Audit Office de la perte pour les contribuables est comprise entre 170 et 410 millions de livres, soit entre 250 et 606 millions d'euros (NAO, 2009, p. 7). La gestion du métro londonien a été transférée à l'Agence des transports de la mairie de Londres (TfL). Le budget de TfL s'élevant à 52,3 milliards d'euros sera utilisé en partie pour les travaux du RER londonien, pour la modernisation du métro londonien et l'expansion des services d'autobus. Au final, le contribuable se voit être celui qui doit payer pour faire face aux dettes d'un consortium privé dont les bénéfices n'auraient sans doute jamais été redistribués du côté public. C'est un retour à la gestion publique très coûteux.

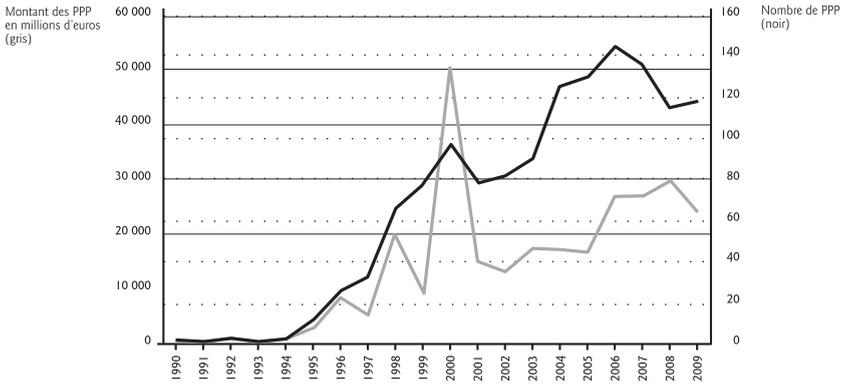
De la même façon, le financement des hôpitaux britanniques sous PFI connaît de réelles difficultés puisque ces contrats ont beaucoup augmenté du fait de leur indexation à l'inflation et à des coûts croissants. Selon les estimations⁶ (Cherrill Hicks, 2011), 60 PFI ont besoin d'être refinancés, et la facture estimative serait de 11,4 milliards de livres.

2. Les PPP en Europe : tendance et évolutions

L'évolution des PPP en Europe est importante en nombre et en montants de projets. En effet, on assiste à une accélération du phénomène à partir des années 2000, avec un montant moyen des projets qui passe de 224 millions à 182 millions d'euros. Des projets de plus petite taille sont réalisés depuis 2005.

Un nombre croissant de pays met en place des PPP. Ces derniers connaissent le succès et ont induit un changement juridique important. Tel a été le cas en Irlande avec le *State Authorities Public Private Partnership Arrangements Act* de 2002, de l'Italie (loi Merloni révisée en 2002 et *Legge Obiettivo* de 2001), des Pays-Bas ou de la Norvège. L'Allemagne en 2007

6. L'article du *Daily Telegraph* de Cherrill Hicks, « We warmes about the perils of PFI », confirme l'analyse d'Allyson Pollock concernant le manque de trésorerie des hôpitaux britanniques qui sont gérés par un contrat de type PFI.



Source: EPEC, 2010, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf>.

Figure 15 – Les PPP en nombre et en valeur de 1990 à 2009.

met en place son premier PPP dans le domaine des transports autoroutiers. La Belgique a travaillé également à une loi. Dans ce pays, il n'existait pas à proprement parler de législation établissant un cadre réglementaire spécifique et contraignant aux PPP.

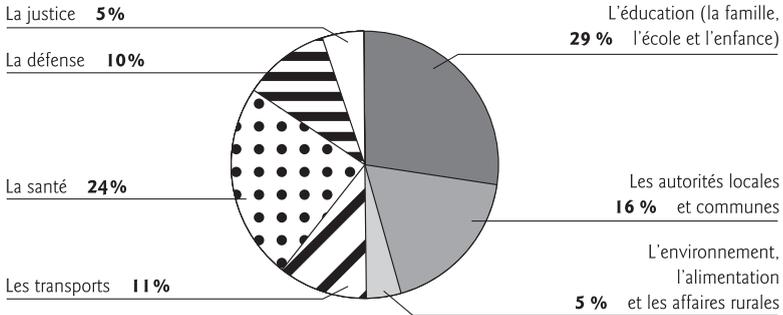
Si l'on reprend la répartition par pays des PPP depuis 2001, les pays où les montants des PPP sont les plus élevés sont la France (4 milliards

Tableau 12 – Répartition par pays des PPP en Europe en millions d'euros.

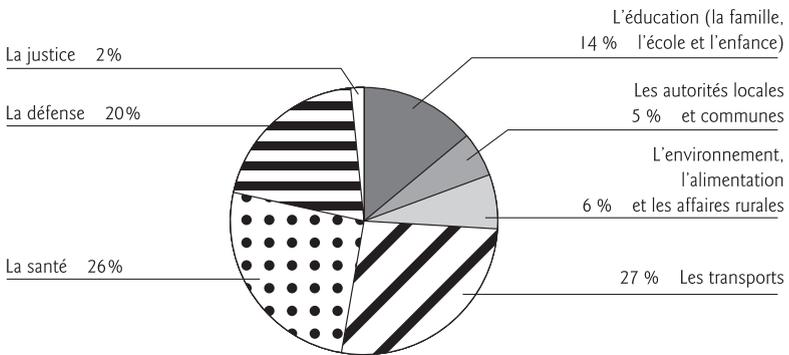
Pays	2001-2004	2005	2006	2007	2008	Total pays	Part des PPP
Allemagne	440	830	177	465	117	2 029	2 %
Autriche	49		850			899	1 %
Belgique	1 300	480		300	680	2 760	3 %
Chypre		500				500	1 %
Espagne	1 000	1 154	1664	309		4 127	4 %
Finlande		700				700	1 %
France		1 788	735	329	1 241	4 093	4 %
Grèce		798	1 600	3 885	1 000	7 283	8 %
Hongrie			38	15	500	553	1 %
Irlande	720	121	623	1 489	300	3 253	3 %
Italie	890	2 179	439	55		3 563	4 %
Pays-Bas	1 302		431		1 020	2 753	3 %
Pologne	1 520					1 520	2 %
Portugal	278		32	140		450	0 %
Royaume-Uni	21 849	6 257	14 111	10 698	8 236	61 151	64 %
TOTAL	29 348	14 807	20 700	17 685	13 094	95 634	

Source: DLAPIPER, 2010, sur le site: <http://www.dlapiper.com> (consultation 14 mars 2010).

Répartition sectorielle des PFI en nombre



Répartition sectorielle des PFI en montants (millions de livres sterling)



Source: HM Treasury, 2010. Les PFI comptabilisés le sont à la date de clôture du budget 2009.

Figure 16 – *Les investissements de Private Finance Initiative par ministères et départements en comparaison des investissements totaux de ces mêmes entités.*

d'euros), l'Espagne (4,1 milliards d'euros), l'Italie (3,5 milliards d'euros) mais bien après le Royaume-Uni (61 milliards d'euros), soit 64 % des PPP en Europe. Les projets les plus importants sont ceux des routes, en particulier les autoroutes. Le réseau ferré, les tunnels et les ponts viennent ensuite.

Selon le rapport de l'EPEC (2010, p. 12), la répartition sectorielle a changé entre 1995 et 2005. Avant 1995, la plupart des PPP se faisaient dans les transports, l'environnement, que cela soit en valeur ou en nombre. À partir de 2005, les PPP se développent dans de nouveaux secteurs: la santé, la culture, l'éducation, l'ordre public et la défense. En Grande-Bretagne ce sont les mêmes secteurs qui ont connu un rythme de développement important sur les cinq dernières années. Malgré cela, le secteur des transports reste

en valeur et en nombre le plus attractif pour les PPP. La Grande-Bretagne entre 1990 et 2009 réalise les deux tiers des PPP en Europe.

L'analyse sectorielle en Grande-Bretagne en 2009 montre une répartition concentrée *a priori* sur les transports. Par rapport aux autres départements ou ministères, le nombre de projets est plus restreint, mais les engagements sont bien plus élevés dans le transport. En 2003, la plus grande opération, au niveau mondial, a été réalisée pour le métro de Londres avec un montant de 3,9 milliards d'euros. Le nombre de secteurs concernés par les *Private Finance Initiative*, PPP britanniques, est très large : du fonctionnement des ministères et de l'administration centrale à la santé et aux transports en commun... En nombre, comparés au niveau européen, les *Private Finance Initiative* sont les plus représentés en Grande-Bretagne (EIB, 2010, p. 12) dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la défense.

Plus de 90 % des programmes de construction en Grande-Bretagne se sont faits à travers le PFI-PPP (HM Treasury, 2009b). Cela s'explique par le principe de comptabilisation des PPP dans la dette publique nette. Si l'on reprend le principe de comptabilisation européen consolidant ou déconsolidant selon le niveau du risque et la prise en charge ou pas par le partenaire public, le coût sera enregistré soit en dettes, soit en dépenses de fonctionnement. Cela permet de baisser artificiellement l'endettement public. Cependant, de nouvelles directives tentent de mettre fin à cet artifice comptable (EPEC, 2010). En effet, certains PFI ont été revus sur la répartition des risques en fonction des prérogatives européennes.

3. Évaluation et rentabilité

Les arguments conduisant au choix entre le PPP/PFI ou la commande publique à partir d'une évaluation économique-financière restent limités si cette dernière ne s'attache qu'à des spécifications quantitatives (Zadra-Veil, 2009).

3.1. *Évaluation : méthode globale*

La démarche, y compris au niveau communautaire, s'inscrit dans un arbitrage entre les coûts et les bénéfices. Trois logiques d'analyses pour comparer des projets existent : l'analyse coût-avantage, l'analyse coût-efficacité, l'analyse coût-utilité.

L'analyse *coût-avantage* (Commission européenne, 1997, 2007a) cherche à déterminer les effets du projet en termes monétaires traduits sous forme de ratios. Elle est utilisée pour comparer des interventions différentes dans des situations différentes. Dans la démarche de projet, chaque PPP reste unique et n'est pas transposable d'une situation à une autre. Elle valorise les avantages par calcul direct ou par approximation (c'est-à-dire en utilisant des indicateurs ou des facteurs représentatifs qui donnent une valeur plus

ou moins fiable). Elle prend en compte les mécanismes de recouvrement des coûts (contributions des utilisateurs pour bénéficier des services) lors de l'élaboration des *cash-flows*, l'analyse de la solvabilité et de la viabilité. Elle permet de vérifier si des critères par exemple d'accès aux services sont bien respectés. Dans certains cas, un projet peut être considéré comme valable du point de vue de l'analyse coût-avantage, mais inférieur aux autres solutions envisageables. On choisit entre les différents projets en fonction des critères de rentabilité utilisés.

L'analyse coût-utilité (Commission européenne, 1997, 2007a) se définit par la mesure de l'impact par rapport à l'utilité du service ou de l'intervention pour les personnes concernées. Les unités d'utilité mesurent la valeur d'usage des résultats pour les utilisateurs et les bénéficiaires. Elle s'appuie sur la logique de calcul néoclassique de l'utilité et du calcul du surplus de l'agent économique concerné. Cette méthode peut être affinée par la prise en considération de l'incertitude, et du risque avec une distribution probabiliste ou pas, et ainsi il est possible de prendre en compte le problème de la distribution des effets.

L'analyse coût-efficacité (Commission européenne, 1997, 2007a) utilise des indicateurs précis quantifiés et homogènes mais non monétaires pour mesurer l'impact du projet. Elle est utilisée quand l'effet des interventions peut être exprimé au moyen d'une variable principale pour laquelle on dispose d'un indicateur quantifiable. Le choix du critère d'efficacité doit être mesuré de façon directe avec l'objectif principal de l'intervention. Par exemple réduire le nombre d'illettrés peut impliquer d'augmenter le niveau moyen des connaissances fondamentales acquises au cours de la scolarité dans le primaire ou encore d'accroître le nombre d'enfants fréquentant l'enseignement primaire. Le choix du critère conditionne la qualité de cette analyse, et influence directement les conclusions de l'analyse. Ensuite, l'analyse des coûts doit prendre en considération les coûts indirects du projet. La mesure des effets du projet dépend de la nature des informations dont on dispose. L'analyse coût-efficacité se focalise sur le résultat directeur du projet et donc ignore les effets indirects ou les effets de long terme. Cette méthode n'est donc pas privilégiée. Elle permet de juger si le projet est économiquement efficace et aussi plus efficient vis-à-vis d'autres projets, mais pas de la pertinence du projet. Cette analyse peut être combinée avec l'analyse coût-avantage et une analyse multicritères.

Dans le cas d'un PPP, l'arbitrage entre faire ou faire-faire s'établit aussi en fonction des contraintes financières des partenaires et de la rentabilité escomptée du projet. Puis le partenaire public est amené à synthétiser toutes les propositions et à les comparer afin d'effectuer l'arbitrage.

Les effets escomptés des projets ou les externalités sont à évaluer aussi. C'est ici que réside la principale limite de l'évaluation. Chaque bureau d'études établit son analyse des effets qualitatifs escomptés, potentiels et de leurs durées. Le choix du modèle de calcul des risques et de leur occurrence détermine les coûts supplémentaires supportés par le partenaire privé et le public.

Les risques y sont aussi recensés, puis ils sont utilisés afin de concevoir les scénarios. Les simulations possibles sont réalisées à l'aide de logiciels et modèles, les plus souvent utilisés étant le modèle d'Hertz et celui de Monte-Carlo⁷. Ce sont des calculs probabilistes des risques, qui sont intégrés dans le coût global du projet. Cette méthode permet d'obtenir les lois de distribution des coûts globaux actualisés (valeur actualisée nette : VAN) et des délais associés à chaque schéma, public ou privé, à partir des résultats issus de plusieurs milliers de scénarios aléatoires.

Un scénario consiste à tirer une valeur pour chacun des risques modélisés, la combinaison de ces valeurs se traduisant par une VAN et un délai. Le tirage de plusieurs milliers de scénarios permet alors de disposer des courbes de VAN et de délais dans chacun des schémas public ou privé-public.

La personne publique évalue les différentes propositions et établit son choix entre la commande publique et le PPP ou entre plusieurs PPP. L'analyse comparative des coûts montre que tous les coûts ne peuvent être anticipés et définis dans le contrat, ou qu'ils sont définis de différentes manières, ce qui rend les comparaisons difficiles. De plus, les PPP sont souvent revus à la hausse dès l'étape de la conception parfois. Ces changements impliquent pour le partenaire public des coûts supplémentaires qu'il n'avait pas prévus et qui ne sont pas rentrés dans l'étape de comparaison des choix entre les commandes publique et privée. Par exemple, récemment, le PPP français de l'hôpital Sud francilien est l'objet de renégociations : il s'agit d'une rallonge de 175 millions d'euros pour Eiffage pour un coût initial de 344 millions, soit plus de la moitié. Cette augmentation est demandée pour faire face à des modifications du cahier des charges dans le cadre de la réglementation sur les établissements de santé.

L'évaluation des PPP *ex ante* reste difficile et ne permet pas de dire que le coût du PPP est inférieur à celui de la maîtrise d'ouvrage publique. Les coûts supplémentaires tout au long du contrat du fait de changements et de renégociations sont assez répandus, y compris dans la forme concessive.

Une fois le PPP choisi, on peut aussi se poser la question du refinancement des opérations, et du paiement réel des opérations de PPP aux investisseurs privés. Selon les estimations de J. et M. Cuthbert (2008), pour le PFI, PPP britannique, le plus haut taux de retour financier d'un PFI est de 204 % pour Édimbourg. En comparaison le taux est plus faible pour les écoles et il est de 149 %. Cela est largement supérieur à une commande publique et prouve que la profitabilité des opérations est importante.

7. Le calcul passe dans un premier temps par l'affectation à chaque risque d'une probabilité optimiste, et pessimiste. Cela permet de donner une valeur minimale du projet pour un niveau de confiance donné (95 % par exemple). Ensuite, le coût de référence du projet est déterminé avec détermination des provisions éventuelles. Enfin, on fait le choix du prix du projet en fonction du risque accepté.

Tableau 13 – Comparaison entre des PPP et la solution publique.

Caractéristiques du projet	Solution publique de référence	Projet PPP n° 1	Projet PPP n° 2
1. Les coûts → Coûts directs d'investissement → Coûts de financement → Coûts de maintenance → Coûts de fonctionnement → Coûts de management public de projet			
2. Les revenus			
3. Chiffrage des effets de distorsion liés au statut public (taxes, impôts, etc.).			
4. Chiffrage des risques → Risques transférés → Risques non transférés → Risques partagés			
5. Valeur actualisée nette des coûts			
6. Les externalités chiffrées → Impact des délais → Impacts socio-économiques → Impacts financiers et fiscaux → Impacts environnementaux			
7. Les aspects qualitatifs non chiffrables du projet → Risques et externalités non chiffrables → La qualité du service à rendre aux usagers → La réputation des répondants → La qualité de l'architecture de la production de l'ouvrage ou du bâtiment → Les effets d'apprentissage du commanditaire public et du secteur privé → etc.			
8. Appréciation globale			

Source : Tableau extrait de l'Institut de la gestion déléguée, 2004, p. 222.

Tableau 14 – *Ratio entre le paiement réel au secteur privé pour le remboursement d'emprunt comparé aux emprunts publics.*

PFI projects	ratio
New Royal Infirmary Edinburgh PFI	2,04
Haimyres Hospital PFI	1,97
James Watt College PFI	1,97
Highland PPP2 Schools PFI	1,49
Perth and Kinross Office and Car Park PFI	1,82
Hereford Hospital PFI	1,68

Source : Extrait de Liebe et Pollock, 2009, p. 7.

L'évaluation est difficile du fait des méthodes et des analyses socio-économiques complexes. La rentabilité financière des PPP est en Grande-Bretagne élevée pour les actionnaires. Cela montre bien que les opérations sont rentables, mais permettent-elles d'atteindre les objectifs de l'intérêt général ?

Comme il est difficile de contractualiser de manière claire les dimensions qualitatives des services, l'expression des besoins *ex ante* et le suivi y compris avec des tiers (c'est-à-dire l'accompagnement par des micro-institutions et usagers) permettront de dépasser l'asymétrie d'information qui est souvent conjointe à celle du pouvoir de marché détenu par les partenaires privés.

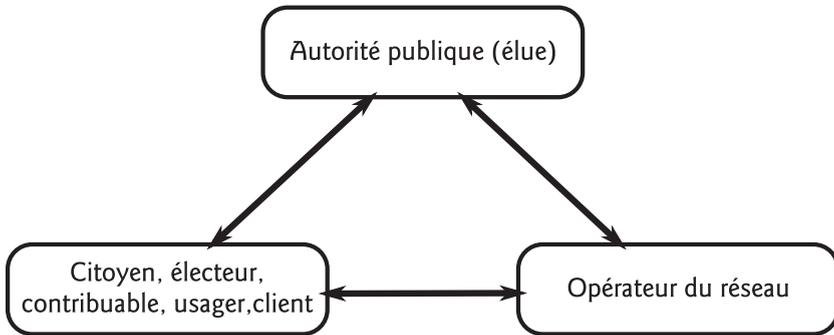
3.2. *La régulation du côté public et de l'utilisateur...*

La régulation des PPP doit être contractuelle et institutionnelle (Zadra-Veil, 2010), pour dépasser l'asymétrie informationnelle. La régulation contractuelle des PPP, seule, ne permet pas de garantir une meilleure fourniture de SIG par le privé (voir *supra* la contribution de David Flacher et Hugues Jennequin). Pour réussir à atteindre des objectifs d'intérêt général, des micro-institutions définiront avec les partenaires *ex ante* la définition des besoins et les projets. L'utilisateur, acteur du PPP dès sa conception, définira les objectifs du bien commun, ici le SIG. Nous allons préciser la place de l'utilisateur dans le modèle de régulation, en revenant sur les modèles existants. L'asymétrie informationnelle présente entre les acteurs du PPP peut être atténuée par l'introduction d'une tierce partie : l'utilisateur.

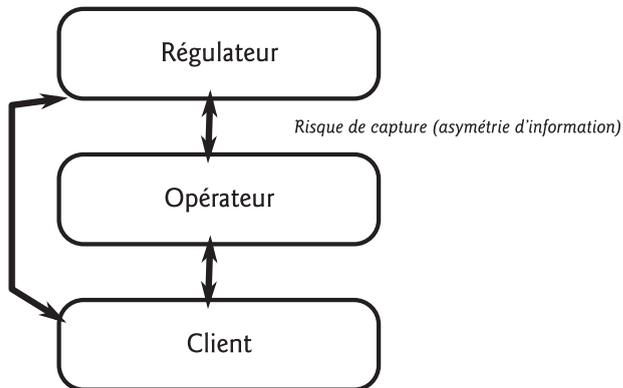
Deux modèles de régulation sont identifiés dans le rapport Martinand du Conseil économique et social (2001, p. 27), aujourd'hui le Conseil économique, social et environnemental (CESE) : l'un français, l'autre anglo-saxon (figure 17).

Dans le modèle anglo-saxon, l'asymétrie d'information est présente du fait de la structure hiérarchique (en face à face) des relations entre les différents agents économiques. L'opérateur est l'interface entre le client

MODÈLE FRANÇAIS (TRIANGULAIRE)



MODÈLE ANGLO-SAXON (FACE-À-FACE)



Source: Schéma extrait du rapport du Conseil économique et social, 2001, p. 27.

Figure 17 – Deux modèles de régulation et de maîtrise.

et le régulateur. Le modèle français est, lui, caractérisé par des échanges d'informations entre les différents agents, ce qui selon ce rapport réduit le risque d'une captation d'information par le partenaire privé.

Cependant, dans les faits, l'asymétrie informationnelle existe aussi entre le partenaire public et le partenaire privé en France. Il existe quelques micro-institutions accompagnant et donnant des *guidelines* pour la mise en œuvre des PPP : le MAPP (Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat), et au niveau sectoriel : la Mission spécialisée dans le domaine hospitalier (MAINH) et la Mission spécialisée du ministère de la Justice (AMOTMJ). Dans le cas de la régulation des PPP, seul le cadre juridique national est utilisé pour encadrer les contrats par des obligations

réglementaires de rapport annuel par exemple sur la qualité en France. Cependant, ce sont l'analyse et la précision du contenu qui restent variables.

Selon le Conseil économique et social (2001, p. 24), le modèle français est plus stable que le modèle anglo-saxon :

Enfin, compte tenu des asymétries d'information structurelles entre l'autorité publique et les opérateurs, et face aux risques classiques de « capture » par l'opérateur des autorités publiques, pouvant conduire à une véritable inversion des rôles, la maîtrise publique, assise sur un processus de débat démocratique et sur des évaluations pluralistes, est de nature à rééquilibrer les rapports de force et à rompre le « face à face ».

Cependant, le risque de capture ou d'asymétrie d'information dans le modèle français semble tout aussi important que dans le modèle anglo-saxon, simplement il ne concerne pas les mêmes acteurs.

L' élu est confronté à des choix avec des temporalités différentes (des projets de long terme et des réélections de court terme), ce qui le conduit à être enclin à des arbitrages de projets avec des objectifs de court terme. Il est souvent accompagné par des cabinets de maîtrise d'ouvrage dans le cas d'investissements de long terme. Il est soumis à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage y compris pour le PPP s'il veut obtenir des subventions publiques sur ces opérations. L'information est détenue par le maître d'ouvrage (MO) qui ne la transfère pas systématiquement à l' élu, car son contenu peut être considéré par l'assistant à la maîtrise d'ouvrage comme très technique, donc jugé difficilement compréhensible pour le partenaire public local. Une spécialisation des maîtres d'ouvrage dans certains secteurs, localisés dans certaines régions, conduit aussi à des phénomènes de concentration de l'information aux mains de certains cabinets de maîtrises d'ouvrage et donc à des phénomènes de recherche d'économies d'échelle entre plusieurs projets. Reproduire un projet avec des variantes est moins coûteux pour le cabinet que de repartir *ex nihilo*. Par conséquent, ces projets peuvent être plus ou moins inadaptés aux besoins des collectivités territoriales. En France, l'articulation entre un organe de régulation et les autorités locales et gouvernementales peut être difficile si des chevauchements de compétences existent. De plus, certains élus locaux pourraient se sentir dépossédés d'une partie de leur responsabilité politique dans leur gestion : « Se posent bien sûr des problèmes de légitimité et de représentativité de ces différentes catégories d'acteurs face à la légitimité démocratique conférée par le suffrage universel » (Conseil économique et social, 2001, p. 24).

L'introduction de nouveaux acteurs comme les usagers et l'accompagnement par des organismes centralisant les expériences et mutualisant les connaissances rééquilibreraient le partenariat et réduiraient l'asymétrie d'information. En effet, les moyens de faire du *benchmarking* sur des projets similaires pour l' élu local sont parcellaires voire souvent inexistantes. Développer des micro-institutions d'aide et d'accompagnement pour les

PPP avec des intérêts convergents avec le partenaire public réduirait l'asymétrie d'information. L'autre moyen de réduire l'asymétrie d'information peut passer par la valorisation d'un autre acteur : l'utilisateur-consommateur-citoyen. Dans le modèle anglo-saxon, l'opérateur est sous la responsabilité du régulateur, qui doit avoir les informations relatives au secteur et au marché.

Cependant, la forme du partenariat définie par Hans Wilhem Alfen en 2007 peut aussi influencer le degré d'asymétrie d'information des partenaires. Le PPP peut être soit « horizontal », soit « vertical ».

Dans le premier cas, les deux partenaires s'engagent directement comme actionnaires dans une co-entreprise (SPV en anglais, *Special Purpose Vehicle*), qui est responsable de la fourniture de services d'infrastructures. Dans le second cas, le PPP vertical se fonde sur un accord entre les deux partenaires, et le partenaire privé devient responsable de la fourniture de service d'intérêt général.

L'asymétrie d'information est plus importante dans ce second cas. Et le partenaire public doit chercher à faire révéler l'information, ce qui représente un coût supplémentaire dans la mesure de ses capacités. De fait, l'accumulation d'expériences et l'accompagnement par des experts peuvent représenter une partie de la solution. Le risque aussi réside dans les sous-traitants possibles qui interviennent de la phase de construction à celle de gestion. Selon le type de contrats, le risque est transféré si le sous-traitant a été notifié dès le début du marché. Le risque est transféré mais peut augmenter pour la collectivité par l'existence d'interlocuteurs supplémentaires. Enfin, une seule société peut prendre plusieurs rôles aux différentes étapes : constructeur-exploitant, constructeur-exploitant-financier... Et dans ce dernier cas, le risque peut être concentré.

La répartition des risques et l'asymétrie d'information entre les partenaires sont les pierres angulaires du contrat et *in fine* conduisent à des choix où l'intérêt général ne peut pas être toujours garanti. L'introduction d'une tierce partie dans la relation contractuelle impulse une meilleure révélation de l'information dans le cadre d'une régulation institutionnelle.

La régulation a donc pour fonction de concilier des finalités qui peuvent être contradictoires et de rechercher un équilibre entre la concurrence et d'autres impératifs, et en particulier ceux de service public. En effet, la régulation ne peut être analysée sans le contexte institutionnel, réglementaire et juridique des pays considérés.

L'introduction de l'utilisateur comme un acteur déterminant dans le choix y compris *ex ante* du projet ne peut se concevoir qu'à partir de structures organisées d'utilisateurs. Il existe de nombreuses structures européennes et au niveau national aussi bien des associations d'opérateurs que d'utilisateurs. Cependant, leur intervention est souvent *a posteriori* et sans poids décisif. Elle devrait porter dès la phase de conception par l'outil participatif.

La fourniture du SIG peut être faite par le public ou le privé, et il n'est pas toujours aisé d'identifier l'utilisateur dans le second cas comme partenaire à part entière. La place de l'utilisateur n'est pas facilement cernable, car on

est soit dans une situation objective, générale, dans laquelle il dépend des lois et règlements, soit dans une relation contractuelle, dans laquelle il est identifié comme utilisateur final. Cette distinction présuppose des droits différents de l'utilisateur par rapport au service. Dans le cadre du PPP, la situation de l'utilisateur relève de la compétence du juge judiciaire lorsqu'un contentieux naît. La jurisprudence va être une source indirecte du droit qui va s'appliquer à l'utilisateur final, dans le domaine commercial et industriel.

Dans le cadre du droit public, l'utilisateur peut participer à la gestion du service. L'administration a mis en place des conseils, commissions et comités dans lesquels siègent parfois les usagers de service public. Du côté du droit privé et contractuel, l'obligation de la représentation des usagers, ici, le client, ne passe que par l'existence d'associations des consommateurs. Ces derniers vont engager une procédure en cas de responsabilité délictuelle ou contractuelle au nom de l'utilisateur. Cependant, en France, il n'est pas possible d'engager une procédure judiciaire à plusieurs demandeurs. Aux États-Unis, les *class action* sont devenues très influentes et défendent de nombreuses causes dans des domaines très diversifiés, allant de l'environnement à la santé par exemple. En mai 2009, la Commission européenne a proposé une directive dans laquelle les États membres seraient tenus de mettre en place une action de groupe (*group action*) permettant aux victimes d'une entente ou d'un abus de position dominante dans le marché intérieur d'être indemnisées du préjudice subi par les tribunaux nationaux. La Commission européenne recommande d'autoriser des actions par « représentation engagée », c'est-à-dire par des personnes regroupées par des associations de consommateurs reconnues (COM, 2008). Cependant on est dans ce cas dans un processus *a posteriori*, et non pas *ex ante*. De plus, la Cour suprême des États-Unis a bloqué la plainte concernant « Wal-Mart », le 20 juin 2011, ce qui restreint les conditions des plaintes collectives. L'interrogation sur les limites des plaintes collectives se pose alors avec acuité.

L'utilisateur en ayant un poids suffisant peut être entendu et être décideur à part entière. La régulation par l'association des usagers à la définition des attentes et à la sauvegarde des principes d'accessibilité et d'universalité des services devient un moyen de garantir la qualité des outputs du contrat de partenariats public-privé. Cela présuppose des structures organisées et une participation dès la conception du partenariat afin de mieux cerner les besoins et attentes de chacun. La concertation de toutes les parties prenantes même avec des objectifs contradictoires permet aux différents acteurs de se situer dans des orientations durables (voir *infra* la contribution de Jacques Fournier), et ainsi de converger vers l'intérêt général.

Elinor Ostrom (1990) démontre qu'il peut exister une supériorité de l'autogestion sur les formes plus organisées publiques ou privées. La dimension locale est synonyme d'adaptabilité et d'efficacité. Il ne peut y avoir une solution type transposable à tous. Les usagers arrivent à mettre en place des institutions adaptées aux conditions locales, qui sont plus efficaces puisqu'elles permettent de dépasser le dilemme social. Ce dernier se définit comme la divergence entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif.

L'individu est tenté de satisfaire son intérêt particulier, ce qui conduit à la tragédie des biens communs : se servir d'un bien commun en fonction de son intérêt particulier conduit à une augmentation du coût pour la société. Pour éviter la tragédie des biens communs, les individus doivent être réceptifs au contrôle des systèmes de ressources communes. Il n'existe donc pas une seule solution pour résoudre ce problème, mais une multitude. Cependant : « C'est un processus qui requiert une information fiable en termes de variables de temps, de lieu, ainsi qu'un vaste répertoire de règles culturellement acceptables⁸ » (Ostrom, 1990, p. 14). La recomposition de l'action collective passe par un modèle alternatif de développement (voir *infra* la contribution de Jacques Fournier).

Conclusion

L'évolution positive des formes de partenariats en Europe, et dans le monde s'inscrit dans celle de la restriction des financements publics. L'expérience britannique est l'une des plus anciennes et abouties (plus de 15% de l'investissement national) puisque particulièrement élargie au niveau sectoriel. Les pays émergents et en voie de développement y voient aussi le moyen de faire face à des besoins croissants liés à leur développement. Pourtant, les coûts des PPP sont souvent croissants, avec en cas de faillite un paiement direct du contribuable.

Un partenariat public-privé implique une relation contractuelle souvent de long terme entre deux partenaires. La multiplicité et la complexité de ces contrats conduisent à des répartitions des risques et à des responsabilités différentes, qui inmanquablement aboutissent à des renégociations. Le partage des risques et des responsabilités conditionne le montant des coûts. Plus le transfert des risques est important, plus le coût pour le partenaire public s'élève. Ils sont souvent croissants dans de nombreux PPP, avec une rentabilité *a priori* plutôt élevée. Ici se pose la question du partage de la rentabilité de telles opérations. L'évaluation des PPP est soumise à de multiples hypothèses et relève de dimensions qualitatives souvent difficiles à chiffrer. Cependant, l'évaluation et la régulation des projets sont les étapes à notre avis permettant d'assurer la fourniture des SIG par des PPP dans de bonnes conditions, c'est-à-dire en ne conduisant pas à la tragédie des biens communs. Ici, l'intérêt privé est par nature divergent de l'intérêt général, même si le partenaire public impose des contraintes contractuelles visant l'intérêt général. L'existence d'une tierce partie, et de micro-institutions avec l'intérêt général comme objectif réduirait l'asymétrie de l'information entre les parties et conduirait à un meilleur partage de cette information.

8. « *It is a process that requires reliable information about time and place variables as well as a broad repertoire of culturally acceptable rules.* »

L'information devenant collective, elle s'affranchirait ainsi de toute appropriation et de toute forme de détournement possible. Les comportements opportunistes disparaîtraient alors.

Références bibliographiques

- ALFEN H. W., 1^{er}-2 mars 2007, « Public-private partnerships in Europe. Standardisation process and project implementation », keynote speech at *5th ICCPM/2nd ICCEM 2007*, Singapour.
- BAJARI P. et TADELIS S., 2001, « Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts », *The RAND Journal of Economics*, vol. 32, n° 3, p. 387-407.
- BAUBY P., COING H. et DE TOLEDO A. (dir.), 2007, *Les Services publics en Europe. Pour une régulation démocratique*, Paris, Publisud.
- BOUAL J.-C., BRACHET P. et HISZKA M. (dir.), 2008, *Public Services in Europe*, Paris, Publisud, « L'Observatoire des sociétés ».
- BOUAL J.-C., 2007, « Europe et service public », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, *Bientôt privés de services publics ? Enquête sur les mutations des services publics*, <http://www.rce-revue.com>.
- CAMPAGNAC E. (dir.), 2009, *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées.
- CARRUTHERS I., 2009, « IFRS Implementation. Message to Finance Directors », <http://www.cipfa.org.uk> (consultation le 1^{er} mai 2011).
- Commission of the European communities, 2009, « Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships », COM 615 final.
- Commission européenne, 2007a, *Guide to cost-benefit analysis of investment projects, Evaluation Unit*, DG Regional Policy.
- , 2007b, n° 6661, 5 février 2008, Communication interprétative de la Commission concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI).
- , 2007c, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économiques et sociaux européens et au Comité des régions, 725 final.
- DELMON J., 2010, *Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure*, The World Bank, *Policy Research Working Paper*, n° 5173.
- DLAPIPER, 2010, Rapport 2010, <http://www.dlapiper.com> (consultation le 14 mars 2010).
- European Investment Bank (EIB), 2010, « PPP in Europe. Before and during the recent financial crisis », *Economic and Financial Report*, n° 4.
- European PPP Expertise Centre (EPEC), 2010, « Market Update, review of the European PPP Market in 2010 », <http://www.eib.org> (consultation le 20 avril 2011).
- HM Treasury, 2006, « Value for Money Assessment Guidance », Londres, The Stationary Office.

- , 2009a, « Budget 2009: Building Britain's future », Londres, The Stationary Office.
- , 2009b, « PFI Signed Projects List. April 2009 », <http://www.hm-treasury.gov.uk> (consultation le 16 juin 2009).
- International Financial Services London (IFSL), 2009, « PFI in the UK and the Europe 2009 », <http://www.ifsl.org.uk> (dernière consultation en janvier 2010).
- Institut de la gestion déléguée, 2004, « Évaluation des contrats globaux de partenariat : principes, méthode et comparaisons », *La gazette des communes – des départements – des régions*, « Documents », cahier détaché n° 2-14/1736.
- LITTLECHILD S. C., septembre 2008, « Some alternative approaches to utility regulation », *Economic Affairs*, vol. 28, n° 3.
- MARTY F et VOISIN A., 2008, « Partnership contracts, project finance and information asymmetries: from competition for the contract to competition within the contract? », document de travail, Observatoire français des conjonctures économiques, <http://www.ofce.sciencespo.fr>.
- National Audit Office (NAO), 2009, « The failure of Metronet », Londres, National Audit Office, HC 512.
- NORTH D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- , 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, trad. fr., *Le Processus du développement économique*, Paris, Éditions d'Organisation.
- OSTROM E., 1990, *Governing the Commons*, Cambridge University Press.
- POLLOCK A., PRICE D. et PLAYER S., avril 2007, « An examination of the UK Treasury's evidence base for cost and time overrun data in UK value-for-money policy and appraisal », *Public Money and Management*.
- PricewaterhouseCoopers, 2002, « Study into Rates of Return Bid on PFI Projects », Londres, PricewaterhouseCoopers.
- , 2008, « The value of PFI. Hanging in the balance (sheet)? », Public Sector research Centre, Londres, PricewaterhouseCoopers.
- , 2008, « Building New Europe's Infrastructure », <http://www.pwcglobal.com> (dernière consultation en mars 2010).
- , janvier 2006, « Hybrid PPPs: Levering EU Funds and Private Capital », Report for PPIAF <http://www.ppiaf.org> (dernière consultation en décembre 2006).
- SHAOUL J., STAFFORD A. et STAPLETON P., 2008, « The cost of using private finance to build, finance and operate hospitals », *Public Money & Management*, 28(2), p. 101-108.
- SPILLER P. T. et TOMMASI M., 2005, « The institutions of Regulation. An application to Public Utilities », dans C. Ménard et M. M. Shirley (dir.), *Handbook of New Institutional Economics*, Berlin, Springer, 2005, p. 515-543.
- Standard and Poor's, 2005, « Central and Eastern European Local Government Review », International public Finance Ratings, <http://www.standardandpoors.com>.
- Standard and Poor's, 2003, « Local and Regional Governments », <http://www.standardandpoors.com>.

- STOFFAËS C. (dir.), 2003, « vers une régulation européenne des réseaux », rapport du groupe de réflexion sur le Livre vert sur les services d'intérêt général.
- VÄLILÄ T., 2005, « How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships », *European Investment Bank Papers*, 10(1).
- VINING A. R. et BOARDMAN A. E., 2008, « Public-Private Partnerships in Canada. Theory and evidence », *Administration publique du Canada*, vol. 51, n° 1 (en ligne sur Blackwell Synergy).
- ZADRA-VEIL C., 2009, « Les partenariats public-privé hybrides : méthodes d'évaluation » dans Campagnac (dir.)
- , 2010, *Les partenariats public-privé en Europe centrale*, thèse de doctorat, université Paris 8.

Chapitre 8

Quelle contribution des services d'intérêt général à la politique de cohésion de l'Union européenne ?

Mihaela M. SIMILIE

Quelle est la place des services d'intérêt (économique) général (SI(E)G) dans la politique européenne de cohésion, quelle est leur contribution à la réalisation des objectifs européens de cohésion économique, sociale et territoriale ? Ce sont les questions que l'on souhaite aborder ici ; par-delà les références dans les traités et les textes réglementaires européens, il s'agit de préciser et d'évaluer les relations concrètes construites entre les SI(E)G et la politique de cohésion ainsi que de préciser les enjeux pour la révision de celle-ci pour la période 2014-2020.

1. SI(E)G et cohésion – la consécration dans le droit primaire de l'Union européenne

Les objectifs de cohésion sont entrés progressivement dans les politiques et le droit communautaire européen. Dès l'origine, l'un des objectifs fondamentaux de la Communauté économique européenne (CEE) visait à renforcer l'unité des économies des États membres et à « en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées » (5^e alinéa du préambule du traité CEE, 1957). Avec l'Acte unique européen, la « cohésion économique et sociale » est inscrite dans le cadre des actions communautaires visant à réduire « l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales » (article 130A, Acte unique européen, 1986). Ce traité modificatif pose l'objectif de la réalisation du marché unique qui va constituer le cadre de développement d'un processus d'europanisation particulier de certaines catégories de SIEG (télécommunications, énergie, postes, transports ; Bauby, 2011a). Par le traité de l'UE de 1992, « l'Union se donne pour objectifs : de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité ». Le traité place la cohésion

économique et sociale et la solidarité entre les États membres parmi les missions et actions de la Communauté (article 2 TCE) et prévoit la création avant le 31 décembre 1993 d'un Fonds de cohésion visant à soutenir les projets environnementaux et les infrastructures de transport dans les États membres les moins développés.

En 1997, quarante ans après l'adoption du traité de Rome qui a consacré le terme communautaire de « service économique d'intérêt général » et plus d'une décennie après la consécration de la cohésion économique et sociale par l'Acte unique européen de 1986, l'article 16 du traité d'Amsterdam consacre la cohésion territoriale dans le droit primaire de l'UE en relation avec les SIEG, tenant compte de « la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi [que du] rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union » et exigeant de la Communauté et des États membres qu'ils veillent « à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions » (Husson, 1999 et 2002 ; Savy, 2010 ; CIRIEC, 2004).

Le traité de Lisbonne, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, consacre la triple ambition de la « cohésion économique, sociale et territoriale¹ » parmi les objectifs de l'UE et conforte le rôle des SIEG dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'UE ; l'article 14 TUE précise :

Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, devient partie intégrante du droit primaire de

1. Alors qu'en 2006, au moment de l'adoption des règlements concernant les fonds structurels pour la période 2007-2013, la cohésion territoriale n'était pas encore inscrite dans le droit primaire en tant qu'objectif de l'UE, le règlement général relatif aux fonds mentionnait les trois objectifs de cohésion : économique, sociale et territoriale.

l'Union et l'article 36 (« Accès aux services d'intérêt économique général ») acquiert la même force juridique que les traités² :

L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

L'ensemble de ces textes constituent aujourd'hui le socle fondamental de la promotion des SIEG comme facteur de cohésion dans l'UE.

Comme les objectifs de cohésion, les SIEG sont entrés progressivement dans le champ des compétences de l'Union, mais celles-ci ne sont pas identiques pour tous les secteurs. Ainsi, pour nombre de domaines de SIEG pour lesquels les compétences de l'UE sont limitées, c'est aux États membres et, selon le cas, aux autorités publiques infranationales compétentes, à veiller à ce qu'ils puissent poursuivre leurs missions et à assurer l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale dans le territoire de leur compétence (voir pour la France l'analyse de Hugues Jennequin dans cet ouvrage).

La définition des SIEG a été également précisée dans le contexte de l'évolution du processus d'eupéanisation. Si le concept est utilisé dès 1957 dans le droit primaire de la Communauté économique européenne, en tant qu'expression de la volonté de créer un vocabulaire communautaire commun au-delà des diversités terminologiques, linguistiques et des traditions des États membres, pour faciliter la compréhension et la comparaison, leur définition a été développée bien plus récemment, dans les documents de la Commission européenne et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Ainsi, la Commission européenne avait noté que « dans la pratique communautaire, on s'accorde généralement à considérer qu'elle se réfère aux services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général³ ». Néanmoins, la conception de la Commission n'est pas stable et, à la fin de l'année 2011, une mutation significative de la définition qu'elle donne aux SIEG a été affirmée dans une approche plus restrictive :

Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État⁴.

-
2. Cet article n'a pas d'équivalent dans la Convention européenne des droits de l'homme (Conseil de l'Europe). L'article 6 paragraphe 2 TUE prévoit l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux (article 6 paragraphe 3 TUE).
 3. Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM(2004) 374 final du 12 mai 2004, Annexe 1 : Définitions terminologiques.
 4. Communication de la Commission « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe », COM(2011) 900 final du 20 décembre 2011.

D'autre part, le concept et la définition des SIEG ont été constitutifs du cadre linguistique européen actuel, et deviennent un élément de la catégorie plus large des « services d'intérêt général », à côté des « services non économiques d'intérêt général », dont est dérivée la notion de « services sociaux d'intérêt général », qui à leur tour peuvent avoir une nature économique ou non économique⁵.

Actuellement, les dispositions des traités (TUE, TFUE) visent uniquement la co-relation entre SIEG et cohésion et non pas l'ensemble des SIG. En vertu de l'article 2 du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général ». Cependant, les services non économiques d'intérêt général ne sont pas exclus de tout processus d'eupéanisation et par conséquent de la prise en compte des exigences posées par les objectifs de l'UE. Par ailleurs, si les objectifs de cohésion de l'UE concernent le triple volet – cohésion économique, sociale et territoriale –, le traité reconnaît le rôle des SIEG uniquement par rapport à la cohésion sociale et territoriale⁶. Néanmoins, avec environ 26 % du PIB de l'UE et 30 % des emplois en 2006 (CEEP, 2010), l'ensemble des SIG contribuent aussi au développement, à la compétitivité et à la cohésion économiques de l'UE. De plus, dans le cadre de la politique de développement régional nombre d'investissements concernent des infrastructures et des services d'intérêt général, d'ailleurs sans distinction entre leur nature économique ou non économique.

De son côté, la politique européenne de cohésion ne vise pas seulement les SIEG. En fait, selon les périodes de programmation, elle établit un ensemble des domaines d'intervention, plus ou moins nombreux, dont les SIEG font partie, et c'est aux États membres (selon le cas, aux autorités infranationales) de décider dans le cadre de leurs programmes nationaux des axes dédiés à un ou certains domaines de SIEG ou d'intervenir dans ces domaines non pas avec les instruments de la politique européenne de cohésion mais par les instruments de(s) politiques nationales. Néanmoins, on constate qu'en dépit de la consécration par le droit primaire et secondaire de l'UE du rôle particulier des SIEG dans la cohésion européenne, alors que

5. Pour les développements historiques et les analyses actuelles, voir Bauby (2011a).

6. Dans une première version du projet du traité d'Amsterdam était inscrite la référence à la « cohésion économique et sociale ». Par ailleurs, la Commission préconisait qu'à l'occasion de la Conférence intergouvernementale une référence soit ajoutée à l'article 3 du traité instituant la Communauté européenne, une lettre libellée comme suit : « une contribution à promotion des services d'intérêt général », pour confirmer, « à travers la valeur programmatique de l'article 3, que les services d'intérêt général font déjà partie des domaines d'action de la Communauté [...] une dimension à prendre en compte dans la définition des actions de la Communauté et l'élaboration de ses politiques ». Voir Commission européenne, Communication sur les services d'intérêt général en Europe, COM (96) 443, points 73, 74.

les SIEG bénéficient d'un cadre juridique communautaire leur permettant d'être exemptés de l'application des règles de concurrence (Bauby, 2011a), jusqu'à présent la politique européenne de cohésion n'a pas construit une approche spécifique pour les SI(E)G, l'ensemble des domaines ou secteurs bénéficiant des investissements européens étant traités de manière similaire. De plus, tous les moyens appropriés de connaissance des SI(E)G ne sont pas encore développés au niveau de l'UE (voir la contribution de Pierre Bauby dans cet ouvrage) ; surtout l'approche fonctionnelle des SI(E)G (CEEP, 2010) exige de repenser l'analyse des services d'intérêt général dans tous les États membres, parfois en repositionnement par rapport aux théories ou doctrines traditionnelles.

Aujourd'hui, la politique de cohésion⁷ tout comme le domaine des services d'intérêt économique général sont des compétences partagées entre l'Union et ses États membres (voir l'article 4 (2) et l'article 14 TFUE). Chacune des deux politiques a connu des évolutions spécifiques selon des logiques d'europanisation particulières et leurs mises en œuvre intègrent les impacts nationaux et/ou régionaux des politiques européennes, nationales et/ou infranationales, les situations, traditions et politiques propres à chaque pays et parfois région. Des règlements (acte juridique le plus contraignant de la législation européenne), adoptés depuis le traité de Lisbonne selon la procédure législative ordinaire (articles 43, 164, 178 TFUE), établissent les orientations générales des différents fonds européens et les conditions d'utilisation, de mise en œuvre et de contrôle de chaque fonds. Un ou des règlements sont également prévus par l'article 14 TFUE sur les SIEG. Mais pour les deux politiques l'organisation est variable, avec une grande variété de systèmes, selon les pays.

Pour les SI(E)G, la ou les politiques européennes ont agi, jusqu'à présent, à la fois de manière horizontale (en particulier, les normes instituées par la Commission européenne sur le régime des aides d'État pour les SIEG, la législation européenne sur les marchés publics et les propositions en cours sur le régime des concessions⁸) et verticale⁹ (la législation européenne de libéralisation de secteurs de SIEG – services postaux, transports, énergie, communications électroniques – qui en même temps institue dans ces secteurs une série d'obligations de service public ou des obligations de

7. Le traité de Rome de 1957 mentionnait dans son préambule l'objectif de développement harmonieux, mais ne prévoyait pas une politique commune de cohésion qui restait alors une compétence des États membres. Quelques années plus tard, la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, du 22 mars 1971, concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté dispose que « la répartition des compétences et responsabilités entre les institutions de la Communauté, d'une part, et les États membres, d'autre part, s'effectue en fonction de ce qui est nécessaire à la cohésion de l'Union et à l'efficacité de l'action communautaire ».

8. Voir la proposition de directive sur l'attribution de contrats de concession, COM(2011) 897 final du 20 décembre 2011.

9. Pour l'ensemble des évolutions du processus d'europanisation des SI(E)G, voir Bauby (2011a).

service universel, des droits pour les usagers, des systèmes de régulation européenne ou coordonnés au niveau européen, etc.) Pour autant, les potentialités de l'article 14 TFUE, nouvelle base juridique pour l'adoption de règlements européens pour les SIEG, et du protocole n° 26 annexé aux traités n'ont pas été encore valorisées et, selon la Commission européenne, « la nécessité d'une législation fondée sur l'article 14 du TFUE [... n'est] pas d'une priorité immédiate¹⁰ ». En même temps, elle trouve opportun « de revoir la réglementation sectorielle existante » mais « elle déterminera [...] s'il convient d'établir les principes et conditions permettant à des services publics spécifiques de remplir leurs missions sur la base de l'article 14 du TFUE ». Enfin, la Commission européenne remarque que « la crise économique et financière actuelle nous rappelle le rôle central que jouent les services d'intérêt général en matière de cohésion sociale et territoriale¹¹ ». C'est l'évolution de cette relation qui va faire l'objet des considérations suivantes, avant que soit abordée la place des SI(E)G au sein de la politique européenne de cohésion, en particulier du Fonds européen de développement régional dont aujourd'hui peuvent bénéficier l'ensemble des régions de l'UE.

2. SI(E)G et cohésion – un rapport évolutif dans le droit dérivé

Si la reconnaissance du rôle des SIEG pour la cohésion sociale et territoriale dans le droit primaire de l'UE est récente, la relation entre SI(E)G et cohésion inspire depuis plus longtemps le législateur européen, sans pour autant traduire une conception stable et achevée, claire et structurante.

Avant que le droit primaire de l'UE consacre en 1997 la relation entre les SIEG et la cohésion sociale et territoriale, dans le droit dérivé certains textes, en particulier ceux régissant l'introduction du processus de libéralisation dans les secteurs des services en réseau (transport, énergie, services postaux, télécommunications) pour la réalisation de l'objectif du marché unique, prévoyaient depuis l'adoption de l'Acte unique le rôle de ces secteurs pour la cohésion en Europe. Mais dans la plupart des cas ce sont des textes déclaratifs, dans le préambule des actes communautaires, qui ne sont pas toujours clairement reliés à des dispositions concrètes dans les politiques sectorielles.

10. Pour une analyse de l'actualité et du renouvellement de la doctrine européenne des SI(E)G voir le dossier collectif SI(E)G (Rodrigues *et al.*, 2011).

11. COM(2011) 900 final du 20 décembre 2011.

Ainsi, les contributions à la cohésion des transports (aérien¹², par chemin de fer, par route et par voie navigable¹³), de l'énergie (électricité¹⁴ et gaz), des télécommunications¹⁵ et du secteur postal¹⁶, de l'enseignement¹⁷, du service public de radiodiffusion¹⁸, des systèmes de santé¹⁹ et, plus récemment, des services garantissant l'accès à un compte bancaire de base²⁰ sont également reconnus.

-
12. Règlement (CEE) n° 3976/87 du Conseil du 14 décembre 1987 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens.
 13. Règlement (CEE) n° 3578/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, modifiant le règlement (CEE) n° 1107/70.
 14. Directive 90/547/CEE du 29 octobre 1990, relative au transit d'électricité sur les grands réseaux et les directives successives concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (directive 96/92/CE du 19 décembre 1996, directive 2003/54/CE du 26 juin 2003 et la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009). Voir les dispositions similaires dans le secteur du gaz naturel – la directive 91/296/CEE du 31 mai 1991, relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux et les directives concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, en particulier le considérant 45 de l'actuelle directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009.
 15. Directive 97/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997 modifiant les directives 90/387/CEE et 92/44/CEE en vue de les adapter à un environnement concurrentiel dans le secteur des télécommunications et la directive 97/33/CE du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP).
 16. Résolution du Conseil, du 7 février 1994, sur le développement des services postaux communautaires, la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, la directive 2008/6/CE du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté.
 17. Les conclusions du Conseil et des ministres de l'Éducation du 11 juin 1993 sur la promotion d'un espace européen ouvert pour la coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur soulignent qu'« il convient de veiller à renforcer les systèmes d'enseignement supérieur dans les régions les moins développées de manière à contribuer à la cohésion sociale et économique ».
 18. La résolution du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion considère que « le service public de radiodiffusion, eu égard aux fonctions culturelles, sociales et démocratiques qu'il assume pour le bien commun, revêt une importance vitale pour ce qui est d'assurer la démocratie, le pluralisme, la cohésion sociale et la diversité culturelle et linguistique ».
 19. La directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers retient parmi ses considérants que « les systèmes de santé de l'Union sont une composante essentielle des niveaux élevés de protection sociale dans l'Union et contribuent à la cohésion et à la justice sociales, ainsi qu'au développement durable. Ils s'inscrivent également dans le cadre plus large des services d'intérêt général ».
 20. La recommandation 2011/442/UE de la Commission du 18 juillet 2011 sur l'accès à un compte de paiement de base soutient la nécessité d'« établir des principes en matière d'ouverture de comptes bancaires de base, un élément clé pour promouvoir l'inclusion et la cohésion sociale, afin de permettre aux consommateurs de bénéficier, au minimum, d'un ensemble commun de services de paiement essentiels ».

La « directive services²¹ », qui « ne devrait pas couvrir les services sociaux dans les domaines du logement, de l'aide à l'enfance et de l'aide aux familles et aux personnes dans le besoin qui sont assurés par l'État au niveau national, régional ou local, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État avec pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées », souligne dans son préambule :

Ces services sont [...] une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité et ne devraient pas être affectés par la présente directive. [...] La présente directive [...] n'affecte pas non plus les critères ou conditions fixés par les États membres pour assurer que les services sociaux exercent effectivement une fonction au bénéfice de l'intérêt public et de la cohésion sociale. En outre, elle ne devrait pas affecter le principe de service universel tel qu'il est mis en œuvre dans les services sociaux des États membres.

Elle rappelle également ceci :

Les services d'intérêt économique général sont chargés de missions importantes liées à la cohésion sociale et territoriale. Le processus d'évaluation prévu dans la présente directive ne devrait pas faire obstacle à l'accomplissement de ces missions. Les exigences requises pour accomplir de telles missions ne devraient pas être affectées par ledit processus [...]

Ces textes soulignent, selon le cas, la nécessité de réaliser « rapidement » la cohésion économique et sociale et de tenir compte de ses objectifs dans les politiques sectorielles de l'Union, l'importance « avérée » du marché intérieur dans les actions tendant à renforcer le besoin de cohésion économique et sociale, la nécessité d'investissements en infrastructures nationales et intracommunautaires et leur rôle pour la réalisation du marché unique et de la cohésion économique et sociale, le rôle du service universel qui représente « l'expression des exigences et des spécificités du modèle européen de société, dans le cadre d'une politique conciliant dynamisme du marché, cohésion et solidarité²² ». On retrouve rarement la définition concrète et précise (y compris de ce que cela suppose en termes de droits des utilisateurs et de leurs garanties) de ce que représente, dans chaque secteur, l'objectif de cohésion économique et sociale. Par exemple dans le secteur de l'électricité, la directive 90/547/CEE du 29 octobre 1990, relative au transit d'électricité sur les grands réseaux, définit dans ses considérants

21. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

22. Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux (98/C39/02).

l'objectif de cohésion économique et sociale comme visant à « garantir un approvisionnement optimal en électricité à tous les citoyens de toutes les régions de la Communauté, en vue d'améliorer et d'harmoniser les conditions de vie et les bases de développement, en particulier dans les régions les plus défavorisées ». Pour les États membres les « mesures pour atteindre les objectifs en matière de cohésion économique et sociale et de protection de l'environnement [...] comprennent, le cas échéant, des mesures d'efficacité énergétique/gestion de la demande ainsi que des moyens de lutte contre le changement climatique, et de sécurité d'approvisionnement. Ces mesures peuvent inclure notamment des incitations économiques adéquates, en ayant recours, le cas échéant, à tous les instruments nationaux et communautaires existants, pour la maintenance et la construction des infrastructures de réseau nécessaires, y compris la capacité d'interconnexion ». Quant aux références expresses à la cohésion territoriale, elles sont bien plus récentes.

Ces textes montrent également que, d'une part, le concept européen de cohésion n'est pas le seul construit de la politique régionale, même si l'influence de son approche est parfois évidente (voir l'accent mis parfois sur les régions les moins développées plutôt qu'une approche universelle, sur les infrastructures plutôt que sur l'accès aux services, etc.), et que, d'autre part, le rôle des SI(E)G est évident par rapport aux objectifs européens de cohésion. Il a été également affirmé dans les documents de position et/ou de consultation sur les services d'intérêt général lancés depuis les années 1990 par la Commission européenne, qui reconnaissent les objectifs particuliers assignés aux SIG et soulignent leur rôle pour la cohésion – communications (COM(96) 443, COM(2000) 280, COM(2007) 725); Livre vert (COM(2003) 270) et Livre blanc (COM(2004) 374), etc. Par ailleurs, toute une série des communications concernant le rapport entre la cohésion et les différentes politiques telles que l'énergie, l'environnement, la culture, la société de l'information, les transports, la recherche²³ lancées dans les années 1990 par la Commission en vue d'alimenter le débat pour déterminer les priorités de la politique de cohésion confirment l'importance de ces secteurs par rapport aux objectifs de cohésion et pour la politique régionale de l'Union.

Cependant, dans les rapports sur la cohésion économique, sociale et territoriale, le rôle particulier des SI(E)G dans la cohésion n'est pas spécifiquement analysé. Ainsi, une analyse du plus récent rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de novembre 2010²⁴ remarque que le rapport « ne correspond à aucune des tentatives de définition opérées

23. COM(93) 645 énergie et cohésion, COM(95) 509 environnement et cohésion, COM(96) 512 culture et cohésion, COM(97) 302 société de l'information et cohésion, COM(98) 806 transports et cohésion, COM(98) 275 recherche et cohésion.

24. Commission européenne, « Investir dans l'avenir de l'Europe. Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale », novembre 2010.

depuis 1996 par la Commission européenne » et « s'inscrit en dehors des réflexions et analyses de la Commission depuis 15 ans ». Le 5^e rapport « ne prend pas en compte les SIG dans leur conception générale et transverse, dans la politique européenne telle qu'elle a été progressivement définie », « ne procède à aucun examen général et transversal des SIEG et se contente de petites touches sectorielles partielles, qui ne font qu'effleurer les objectifs de l'UE en matière de cohésion économique, sociale et territoriale » (Bauby, 2011b).

D'ailleurs, les rapports sur la cohésion que la Commission publie depuis 1996 tous les trois ans sont plus généralement critiqués pour leur manque de « véritable dimension critique » et « apparaissent comme des exercices contraints où aucune orientation politique n'est vraiment donnée [...] De fait, la Commission ne se sent pas tenue de passer par cet exercice d'évaluation pour justifier ses nouvelles initiatives » (Jouen, 2011).

Il y a eu également peu de recherches en la matière et d'outils statistiques permettant d'analyser de manière précise les investissements qui dans un secteur spécifique vont en direction des SI(E)G, d'autant plus que, selon les secteurs et/ou les pays, certaines activités sont définies ou pas comme remplissant des missions d'intérêt général, voire de service universel (quand le cadre normatif européen ne s'impose pas). Par ailleurs, il existe peu d'études relatives à l'impact des politiques européennes sur les SI(E)G et par conséquent sur la cohésion de l'Union, ainsi que sur la prise en compte des objectifs de cohésion dans les différentes politiques et actions de l'Union et leur impact dans les États membres.

Les deux études réalisées par le CIRIEC international pour la Commission européenne (en 2004) et pour le Parlement européen (en 2010), qui semblent, jusqu'à présent, être les seules sur les rapports entre SIG et cohésion à l'échelle de l'UE, montrent que la cohésion territoriale est garantie et consolidée si l'accès à des SI(E)G de qualité et efficaces est assuré dans l'ensemble des territoires de l'Union. L'accès égal et non discriminatoire aux SI(E)G est une précondition de la cohésion sociale, et les investissements dans les infrastructures une précondition pour combattre les disparités entre le niveau et la qualité des SI(E)G. L'équilibre entre la soutenabilité financière et le caractère abordable des services représente toujours un élément clé pour garantir la cohésion. Les auteurs soulignent l'importance des processus d'évaluation qui devraient tenir compte des besoins évolutifs des citoyens-consommateurs et de la société ainsi que des intérêts et des attentes des différentes parties prenantes, des développements technologiques et des effets de la législation européenne sur les objectifs concernant les SIG, objectifs qui doivent être clairement définis en préalable. Nombre de déficiences sont constatées en ce qui concerne la disponibilité et l'accès des données comparables et la disponibilité des indicateurs permettant un suivi harmonisé et régulier de la sécurité, de la qualité et de la continuité des SIG. Le manque d'indicateurs territoriaux au niveau infrarégional est également

souligné, mais une étude ESPON en cours devrait apporter fin 2013 une contribution spécifique²⁵.

3. La place des SI(E)G dans la politique européenne de cohésion au regard des financements FEDER (1975-2010)

La politique européenne de cohésion n'offre pas tous les instruments permettant aux SI(E)G de valoriser leur potentiel cohésif en Europe ; d'autres politiques transversales et les interventions sectorielles européennes, nationales et infranationales y contribuent également. Mais la politique européenne de cohésion se distingue en particulier par les moyens financiers importants qui lui sont alloués dans le budget de l'UE (actuellement le deuxième poste budgétaire après celui de la politique agricole commune, constituant plus d'un tiers du budget européen) ; cette question reste d'ailleurs depuis des décennies au centre de débats concernant l'architecture budgétaire de l'Union et le poids financier à donner à la politique de cohésion. Or les dispositions des traités exigent que « l'Union poursui[ve] ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités » (article 3 paragraphe 6 TUE) et « se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques » (article 311 TFUE), en respectant le principe de proportionnalité en vertu duquel « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités » (article 5 paragraphe 4 TUE). Pour leur part, « les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union » (article 4 paragraphe 3 TUE).

Le protocole n° 28 sur la cohésion économique, sociale et territoriale réaffirme la conviction des États membres que « les fonds structurels doivent continuer à jouer un rôle considérable dans la réalisation des objectifs de l'Union dans le domaine de la cohésion », reconnaissent « la nécessité de suivre de près les progrès accomplis sur la voie de la cohésion économique, sociale et territoriale et se déclarent prêts à étudier toutes les mesures nécessaires à cet égard ». Aucune mention n'est faite ici sur la place à donner aux SIEG dans le cadre de l'action des fonds structurels, mais il est rappelé que « les dispositions de l'ensemble de la troisième partie, titre XVIII, consacré à la cohésion économique, sociale et territoriale, fournissent la base juridique permettant de consolider et de développer davantage l'action de l'Union dans le domaine de la cohésion économique, sociale et territoriale, notamment de créer un nouveau Fonds ».

25. Projet « *Indicators and Perspectives for Services of General Interests in Territorial Cohesion and Development* », novembre 2010-septembre 2013, <http://www.bbc.co.uk>.

Au regard de ces dispositions et évolutions normatives concernant les SI(E)G et la cohésion, il faut cependant remarquer que les investissements européens dans les domaines des SI(E)G ont toujours été importants et orientés davantage vers les infrastructures d'intérêt général que vers les activités de service proprement dites. Ainsi, dès les premières années d'intervention du Fonds européen de développement régional²⁶ (FEDER), les domaines d'intérêt général ont bénéficié d'allocations financières communautaires spécifiques de la politique régionale. Le règlement n° 724/75 du 18 mars 1975 portant création d'un Fonds européen de développement régional prévoyait que le Fonds pouvait « participer au financement d'investissements » qui relevait de trois catégories, dont :

- a) investissements dans les activités industrielles, artisanales ou de service économiquement saines et bénéficiant d'aides d'État à finalité régionale, sous réserve de la création d'au moins dix emplois ou du maintien d'emplois [...] Les activités de service [...] sont celles qui concernent le tourisme et celles qui disposent d'un choix de localisation, ces activités devant avoir un effet direct sur le développement de la région et sur le niveau d'emploi ; b) investissements en infrastructures directement liées au développement d'activités sous a), pris en charge en tout ou en partie par les pouvoirs publics ou par tout autre organisme responsable, au même titre qu'une autorité publique, de la réalisation d'infrastructure [...]

Ainsi, dans les quatorze premières années d'intervention, le Fonds a soutenu en particulier les projets d'infrastructures d'intérêt général. Pour la période 1975-1988, la dotation totale du FEDER pour les projets d'infrastructure s'élevait à 19 455,46 millions d'ECU, une bonne partie étant consacrée au secteur des transports.

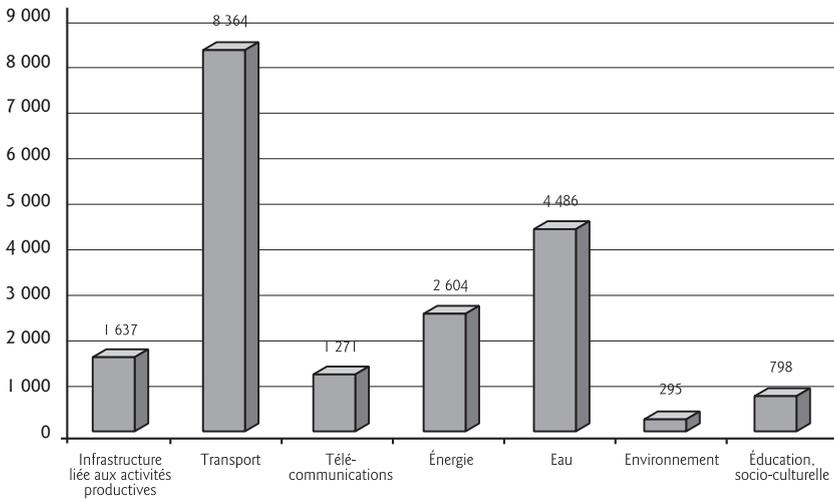
Pour la même période (1975-1988), les dotations du Fonds dédiées aux activités de service d'intérêt général ont été moins importantes que celles affectées aux autres industries et manufactures et aux dotations pour des projets d'infrastructure dans les domaines de SI(E)G.

En 1988, une réforme importante des Fonds structurels est engagée par l'adoption d'une série de règlements²⁷ visant à les utiliser en tant qu'« instruments de développement économique²⁸ ». La réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989 est déterminée par les modifications apportés aux traités par l'Acte unique européen (1986), en particulier celles concernant la cohésion économique et sociale, qui régissent pour la première fois dans le droit primaire de l'Union le Fonds européen de développement régional « destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la

26. On ne présente pas ici la contribution des autres fonds.

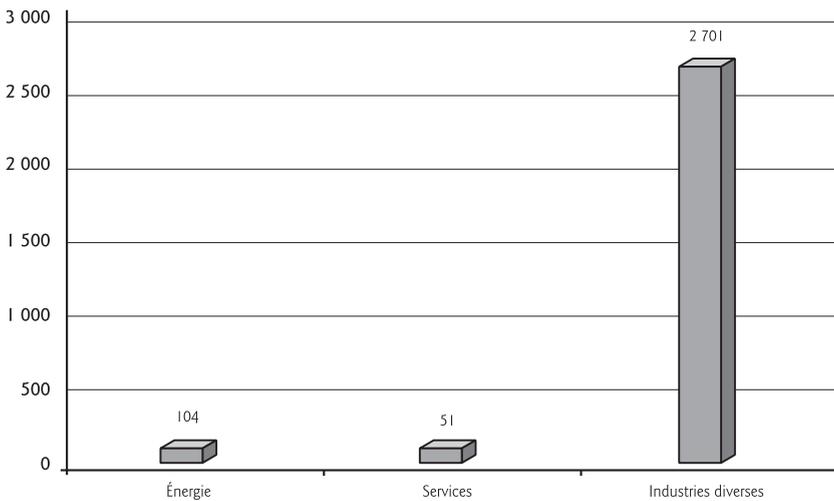
27. Voir notamment les règlements n°s 2052/88, 2253/88, 2254/88, 2255/88, 2256/88.

28. COM(87) 100 du 15 février 1987, « Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe ».



Source: Commission des Communautés européennes, Fonds européen de développement régional, 14^e rapport annuel (1988), COM(90) 136 final, Bruxelles, 10 mai 1990, p. 91.

Figure 18 – Dotations FEDER – infrastructures (1975-1988).



Source: Commission des Communautés européennes, Fonds européen de développement régional, 14^e rapport annuel (1988), COM(90) 136 final, Bruxelles, 10 mai 1990, p. 92.

Figure 19 – Dotations FEDER – industrie, manufacture, services (1975-1988).

reconversion des régions industrielles en déclin ». La réforme prévoit une mise en œuvre de la politique régionale dans le cadre d'une planification sur une période de cinq ans : entre 1989 et 1993 (avec deux périodes de programmation entre 1989-1991 et 1992-1993), et entre 1994 et 1998. À la

différence des périodes antérieures, le nouveau cadre normatif établit une série de 5 objectifs prioritaires pour permettre une assistance concentrée des fonds tant sur les régions ou les secteurs confrontés à des difficultés importantes (Objectifs 1 – régions dont le PIB est situé sous 75 % de la moyenne communautaire, 2 – reconversion industrielle et 5(b) développement des zones rurales) que sur des domaines prioritaires (Objectifs 3 – combattre les chômage à long terme des personnes de plus de 25 ans, 4 – intégration occupationnelle des jeunes et 5(a) adaptation des structures de production, fabrication et de commercialisation dans l'agriculture et la sylviculture). Ces objectifs sont liés aux caractéristiques de la région ou du territoire éligible. Dans la période 1989-1993, l'action structurelle de la Communauté a été développée, d'une part, dans les infrastructures de base dans les secteurs transports, énergie, télécommunications et environnement et d'autre part dans le domaine de la formation continue et de l'emploi et dans les activités productives, y compris dans le secteur de l'agriculture et de la pêche²⁹. Ainsi, 29 % de l'ensemble des fonds alloués à l'objectif 1 et 50 % de l'assistance FEDER ont visé les investissements dans les infrastructures publiques d'importance économique (« infrastructure de base ») : routes, télécommunications, aéroports, ports, routes fluviales, infrastructures ferroviaires et de transport urbain, centres de formation, fourniture d'eau, infrastructures de santé, etc. Dans les régions de l'objectif 2, ce secteur a bénéficié d'une allocation de 10 % de l'ensemble des fonds structurels.

Pour la période 1994-1998, à la suite du traité de Maastricht, le Conseil a adopté à Édimbourg, le 12 décembre 1992, le paquet Delors II³⁰ sur le financement de la Communauté pour la période allant de 1993 à 1999, avec comme objectif de cohésion de « renforcer le financement des actions structurelles pour compléter la mise en œuvre de politiques économiques saines ». Par rapport à la période antérieure (1989-1993), l'engagement financier de la Communauté pour la politique régionale est presque triplé, les règlements de 1988 sont révisés (avec notamment un nouvel objectif 6, concernant les régions de très faible densité) et le Fonds de cohésion est mis en place. Au niveau des priorités programmées par l'objectif 1 (représentant 74 % du total des fonds structurels), les investissements concernant les infrastructures ont bénéficié d'un peu plus de 31 % des fonds (contre 34 % dans la période précédente), dont 16 % pour les transports, 8,9 % l'environnement, 2,7 % l'énergie, 1,9 % les infrastructures de santé, 1,5 % les télécommunications. Cette diminution de la part allouée aux infrastructures a été faite au bénéfice de mesures directement liées aux activités productives

29. Voir Commission des Communautés européennes, 5^e rapport annuel relatif à la mise en œuvre de la réforme des fonds structurels (1993), COM(95) 30 final, Bruxelles, 20 mars 1995.

30. Le premier accord interinstitutionnel sur le cadre financier pluriannuel de la Communauté (« paquet Delors I ») a été conclu en février 1988.

(38,1 %) et aux mesures concernant les ressources humaines (28,5 %, pour formation, éducation, recherche et développement)³¹.

Pour la période de programmation 2000-2006 et 2007-2013, les investissements dans les secteurs que la Communauté définit comme étant d'intérêt (économique) général restent importants. Le cadre réglementaire des fonds structurels actuellement en vigueur³² a inscrit plus précisément les catégories des dépenses éligibles, dont les activités de recherche et développement technologique (RDT) et les infrastructures en matière de RDT, les infrastructures téléphoniques et les réseaux à haut débit, la santé en ligne, l'administration en ligne, la formation en ligne, les transports (RTE-T, chemins de fer, transport multimodal, aéroports, ports), l'énergie (RTE-E d'électricité et de gaz, énergies renouvelables, efficacité énergétique, etc.), l'environnement, les services pour l'emploi, la réforme des systèmes d'éducation et de formation. Comme dans les périodes de programmations antérieures, la place accordée actuellement aux SI(E)G par les CRSN (Cadre de référence stratégique national) varie d'un État membre, voire d'une région, à l'autre, conformément aux politiques publiques respectives et aux différences en termes de présence et d'accessibilité, de qualité et d'efficacité, etc. (DEAS *et al.*, 2010).

Une analyse comparative de l'allocation FEDER aux cinq domaines de SI(E)G au cours des périodes 2000-2006 et 2007-2013 (télécommunications, infrastructures sociales, énergie, transports nationaux, environnement; DEAS *et al.*, 2010) met en lumière pour la période 2000-2006 une répartition équilibrée des fonds entre les SI(E)G et les autres secteurs, avec 48 % du budget total du FEDER consacrés aux infrastructures et 52 % à d'autres domaines tels que le tourisme, la culture, l'amélioration du capital humain, le renforcement des capacités. Dans les secteurs de SI(E)G, les infrastructures de transport continuent à absorber la partie la plus importante de la dotation du FEDER. Avec 27 % en moyenne, ce secteur dépasse de loin la part allouée à tout autre secteur de SI(E)G. Dans les autres secteurs d'intérêt général, l'environnement est d'une importance secondaire (19 %), suivi par les infrastructures sociales et les télécommunications, qui reçoivent à peu près le même pourcentage (11 %) des investissements dans les SI(E)G. Au niveau des pays, les investissements dans les transports sont élevés dans les pays qui sont également éligibles au titre du Fonds de cohésion (l'UE-12, l'Italie, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande), mais aussi au Danemark, en France, et au Royaume-Uni. Dans les autres pays, les investissements sont plus importants dans d'autres secteurs tels que les télécommunications dans les pays nordiques, les infrastructures sociales en Estonie et les infrastructures environnementales à Malte. Les investissements dans les infrastructures énergétiques sont importants en

31. Sixième rapport annuel sur les fonds structurels 1994, COM(95) 583 du 14 décembre 1995, p. 17.

32. Voir en particulier l'annexe IV du règlement 1083/2006.

Autriche (38 % consacrés aux SI(E)G), au Luxembourg (33 %), et en Slovénie (22 %). Les pays qui préfèrent consacrer les fonds du FEDER aux SI(E)G sont par exemple l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie, Malte, la Pologne et la Slovénie (DEAS *et al.*, 2010).

Les infrastructures de transports occupent une place moins importante au cours de la période de programmation actuelle avec environ 45 % de la dotation totale consacrée aux SI(E)G. Les parts consacrées à la protection de l'environnement et au secteur du risque et de l'énergie ont, par contre, augmenté en 2007-2013, passant respectivement à 30 % et 6 %. Les pays de l'UE-12 consacrent aux transports une part importante des fonds FEDER pour les SI(E)G. C'est le cas également de certains pays de l'UE-15 tels que l'Allemagne, la Grèce et l'Espagne. Chypre, Malte et la Roumanie consacrent environ un tiers de leurs projets budgétaires FEDER, et plus de 40 % du budget attribué aux SI(E)G, à des investissements environnementaux. L'énergie est particulièrement importante pour l'Autriche, l'Irlande et le Luxembourg, qui y consacrent plus de 30 % des fonds destinés aux SI(E)G. De même qu'au cours de la période précédente, le pourcentage de fonds prévus pour le secteur de la société de l'information est plus élevé dans les pays nordiques. Au Danemark, par exemple, la société de l'information reçoit 100 % des fonds du FEDER destinés aux SI(E)G. Enfin, les investissements destinés aux infrastructures sociales sont particulièrement importants dans les trois pays baltes, ainsi qu'au Portugal et en Slovaquie³³.

Les auteurs de l'étude constatent que la part actuelle du FEDER³⁴ consacrée aux secteurs des SI(E)G a augmenté et est plus importante que dans d'autres champs d'intervention (63 % contre 37 %). L'UE-12 et la Grèce sont les pays où cette part est supérieure. Les seuls pays à diminuer la part du budget du FEDER consacrée aux SI(E)G sont l'Irlande, l'Espagne, le Luxembourg, le Danemark et, très légèrement, Malte.

Quant aux programmes de coopération transfrontalière, ils ont augmenté leurs investissements dans les SI(E)G par rapport à la période précédente (2000-2006), mais leurs priorités de dépenses s'écartent de celles des États membres. D'ailleurs ceux-ci s'expliquent également par les différences, d'une part, de compétences en ce qui concerne les SI(E)G d'un pays à l'autre et, d'autre part, quant à leurs responsabilités dans la définition et la mise

33. DEAS *et al.* (2010), p. 87, Figure 5: Pourcentage de la dotation du FEDER consacrée aux secteurs des SI(E)G; 2000-2006 et 2007-2013.

34. La dotation du FEDER pour la période 2007-2013 est plus de deux fois supérieure à celle de la période précédente et s'élève à 260 414 millions d'euros (en 2004 et 2007 l'Union a connu l'élargissement à 10 nouveaux pays de l'Europe de l'Est). Cependant le budget de la politique de cohésion conserve à peu près le même poids au regard du revenu national brut (RNB) européen (0,28 % en 1988, 0,4 % en 2004, 0,37 % en 2013). D'autre part, dans les termes de l'accord sur l'Agenda 2000 (Conseil de Berlin, mars 1999), la capacité d'absorption des financements européens est fixée à 4 % du PIB national et ce plafond ne doit pas être dépassé (Jouen, 2011, p. 145, 101). Dans ses propositions du 29 juin 2011, la Commission propose de fixer à 2,5 % du PIB les taux de plafonnement des dotations en faveur de la cohésion : COM(2011) 500.

en œuvre des programmes opérationnels ou à la place des SI(E)G dans ces programmes.

Dans son « Rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013³⁵ », la Commission européenne constate « un manque de progrès homogène dans les États membres » ou « des retards d'ordre général » dans la sélection des projets relevant de domaines d'investissements importants, en particulier dans le secteur ferroviaire, les secteurs de l'énergie et de l'environnement, le domaine de l'économie numérique (déploiement des réseaux à large bande et exploitation des technologies de l'information et de la communication dans les secteurs public et privé), dans les actions visant l'inclusion sociale, la mise en œuvre des mesures de gouvernance et de développement des capacités pour améliorer la performance du secteur public.

En même temps, dans les conclusions du 5^e rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale³⁶, la Commission préconise « une meilleure symbiose » entre la politique de cohésion et la nouvelle stratégie décennale de l'Union, d'« associer plus étroitement toutes les politiques de l'Union à la réalisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020 », annonçant ainsi son orientation politique pour la période 2014-2020.

4. La crise et après : perspectives pour la politique de cohésion et les SI(E)G

La politique de cohésion est une politique d'investissement à long terme, qui, telle que définie pour la période 2007-2013, vise « la convergence des États membres et des régions, la compétitivité régionale et l'emploi, et la coopération territoriale européenne » ; « dans le cadre de ces trois objectifs, il y a lieu de tenir compte de façon appropriée des spécificités économiques, sociales et territoriales » (préambule, règlement n° 1083/2006 portant dispositions générales sur les fonds – FEDER, FSE, FC). Avec la crise, les programmes opérationnels, conçus avant son déclenchement, se voient confrontés à un nouveau contexte, de nature à favoriser l'accroissement des disparités. Alors qu'en 2007, la vague la plus récente d'élargissement de l'UE avait déjà augmenté considérablement les disparités entre les régions de l'Union (en 2007, le PIB par habitant s'établissait à 26 % de la moyenne communautaire pour la région la plus pauvre, en Bulgarie, et à 334 % pour la région la plus riche, au Royaume-Uni), en 2009, première année après le déclenchement de la crise, tous les pays de l'Union (à l'exception de la Pologne) ont connu un taux de croissance négatif du PIB. En même temps, ce taux a été très variable, selon les pays, allant de – 18 % en Lettonie, – 14,7 %

35. COM(2010) 110 du 31 mars 2010.

36. COM(2010) 642 de novembre 2010.

en Lituanie et – 13,9 % en Estonie, à – 1,7 % à Chypre, – 2,5 % au Portugal et – 2,6 % en France. En 2010, dans la plupart des pays de l'UE le PIB revient à la hausse, mais les taux de croissance sont encore variables, sans que soient absorbées les baisses des trimestres précédents (pour les pays de l'OCDE, voir la contribution de Philippe Bance dans la première partie de cet ouvrage). Par ailleurs, dans quelques pays de l'Union, la contraction du PIB a continué en 2010 (– 1,3 % en Roumanie, – 1 % en Irlande, – 0,3 % en Lettonie, – 0,1 % en Espagne). Les chiffres de l'emploi et du chômage s'inscrivent dans ces évolutions. Ainsi, le taux de non-emploi a fortement augmenté dans certains pays : en 2010, il atteint 18,7 % en Lettonie, 17,8 % en Lituanie et 16,9 % en Estonie (alors qu'entre 2005 et 2008 il était à un niveau moyen de 7,3 % en Lettonie, 6 % en Estonie et en Lituanie) ; en Irlande ce taux s'établit à 13,7 % en 2010 par rapport à 5 % en moyenne entre 2005 et 2008 ; cependant, en 2010, c'est l'Espagne qui a enregistré le taux le plus élevé de non-emploi de l'UE avec 20,1 % contre 9,3 % entre 2005 et 2008. En fait, de l'ensemble des pays de l'UE, seules l'Allemagne et la Pologne ont enregistré des améliorations de cet indicateur pendant cette période³⁷.

Dans ce contexte, dès la première année de la crise, la politique de cohésion a été présentée comme un instrument important pour la reprise³⁸ ; elle aura ensuite une place particulière dans le Plan économique européen de relance³⁹. Les premières mesures d'adaptation des réglementations européennes ont été proposées par la Commission dans une communication du 16 décembre 2008⁴⁰. Dès la fin de 2008, puis en 2009 et 2010, une série de modifications des règlements des fonds structurels⁴¹ ont été adoptées en vue de simplifier le cadre normatif, d'assurer la mise en œuvre des projets pendant la crise, d'accélérer les dépenses et d'accroître le niveau de paiements avancés, pour adopter des mesures de flexibilité et prolonger les programmes opérationnels de 2000-2006, élargir le champ des dépenses

37. European Commission, Commission Staff Working Papers, Assessments of the national reforms programs and convergence or stability programs accompanying the Council Recommendations on the National Reform Programs 2011 and delivering Council opinions on the convergence or stability programs – SEC(2011) 710 – SEC(2011) 736 (pour la Grèce, données non disponibles).

38. Voir la communication de la Commission « De la crise financière à la reprise : un cadre européen d'action », octobre 2008.

39. COM(2008) 800 du 26 novembre 2008.

40. COM(2008) 876.

41. Règlement 1341/2008, modifiant le règlement 1083/2006 (le règlement général relatif aux fonds structurels et le Fonds de cohésion) du 18 décembre 2008 ; règlement 284/2009, modifiant le règlement 1083/2006 (règlement général) ; règlement 396/2009 du 6 mai 2009 modifiant le règlement 1081/2006 (Fonds social européen) et règlement 397/2009 modifiant le règlement 1080/2006 (Fonds européen de développement régional) ; règlement de la Commission 846/2009 du 1^{er} septembre 2009 modifiant le règlement 1828/2006 (règlement modalités d'exécution) ; règlement 437/2010 du 19 mai 2010 modifiant le règlement 1080/2006 (FEDER) ; règlement 539/2010 du 16 juin 2010 modifiant le règlement 1083/2006 ; règlement 832/2010 du 17 septembre 2010 modifiant le règlement 1828/2006 (règlement modalités d'exécution).

éligibles (actions visant l'efficacité énergétique des bâtiments), etc. (Smail, 2010; Jouen, 2011). Il ne s'agissait pas d'accroître le volume des fonds mais d'accélérer la mise en œuvre des programmes avec une contribution financière correspondant à 3 % du total du plan de relance et plus de 40 % de la contribution communautaire (Ahner, 2010).

Mais la crise a également engendré un accroissement important des déficits et des dettes publiques (voir la contribution de Philippe Bance en première partie de cet ouvrage) et les régimes d'austérité décidés par certains gouvernements affectent non seulement les salariés du secteur public, les systèmes de retraite, mais aussi les investissements publics et les services d'intérêt général. Dans ce contexte, les effets des mesures européennes de cohésion ne sont pas partout aussi évidents et les plans nationaux restent les interventions principales. Mais alors que les effets de la crise sont bien plus complexes que notre contribution peut le montrer, le rôle, l'impact et l'efficacité de la politique européenne de cohésion dans les territoires de l'Union atteints de manière significative par la crise sont circonscrits aux situations nationales et/ou régionales auxquelles ils s'adressent. Dans la France métropolitaine, par exemple, le Fonds social européen a accompagné la mise en place des dispositifs français de chômage partiel et de formation et, plus généralement, l'effet de levier des fonds européens est reconnu. Mais, d'autre part, du fait de la crise, la raréfaction des ressources publiques nationales affecte l'accomplissement de certains services publics (par exemple, ceux fournis par des associations fortement touchées par la crise) et des actions de cohésion (le principe d'additionnalité s'appliquant pour leur financement; Similie, 2011). Dans d'autres pays, comme la Roumanie, le potentiel de développement des SI(E)G par l'apport des fonds structurels est encore fortement limité par le degré très faible de l'absorption de ces fonds (à la fin de l'année 2011, seuls 5 % des fonds qui lui ont été impartis pour la période de programmation 2007-2013 ont été absorbés) ou, dans certains territoires, par la faible capacité à assurer le fonctionnement et la valorisation des investissements sans support financier européen.

Les propositions de la Commission pour le futur cadre financier pluriannuel⁴² (2014-2020) visent à « apporter des modifications substantielles à sa politique de cohésion », une réorientation des dépenses vers la réalisation des ambitions et des objectifs de la stratégie Europe 2020 et l'établissement d'un cadre stratégique commun pour l'ensemble des fonds structurels (FEDER, FSE, FC, FEADER, Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) et d'un contrat de partenariat avec chaque État membre avec l'obligation pour les États membres de rendre compte annuellement des progrès accomplis dans leur rapport annuel sur la politique de cohésion. Une proposition importante de la Commission concerne l'orientation du

42. Communication « Un budget pour la stratégie Europe 2020 », COM(2011) 500 du 29 juin 2011.

soutien financier vers un nombre limité de priorités : les régions de « compétitivité » et en « transition⁴³ » utiliseraient la totalité de leur dotation budgétaire, à l'exception des crédits provenant du FSE, avant tout en faveur de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables, ainsi que de la compétitivité et de l'innovation des PME, alors que les régions de « convergence » consacraient leurs crédits à un éventail un peu plus large de priorités (le cas échéant notamment, pour renforcer leurs capacités institutionnelles). La conditionnalité liée à la nouvelle gouvernance économique complètera la conditionnalité sectorielle spécifique *ex ante* établie dans chaque contrat. Elle sera établie sur la base des résultats obtenus et des incitations à mettre en œuvre « les réformes nécessaires ».

La Commission prépare les propositions pour les nouveaux règlements concernant les fonds structurels pour le dernier trimestre 2011 et, comme elle l'a annoncé, l'accent sera mis sur les résultats et la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Or celle-ci ne traite pas les SI(E)G dans leur ensemble comme une priorité, alors que les traités reconnaissent leur place « parmi les valeurs communes de l'Union » ainsi que le « rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union ». Mais ce n'est pas exclusivement dans cette stratégie ou dans les orientations de la politique de cohésion (ou régionale) qu'est défini le contenu des objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union. Avec une définition bien plus large, les objectifs de cohésion de l'UE et le rôle des SIEG pour leur promotion sont structurants pour l'ensemble de ses politiques et actions publiques. Et si la politique européenne de cohésion n'est pas ou ne peut pas se réduire à la politique des SI(E)G, elle ne peut pas ignorer leur rôle cohésif, pas seulement par rapport aux objectifs de cohésion sociale et territoriale. La reconnaissance par le traité, et par la Charte de droits fondamentaux de l'UE, du rôle des SIEG pour la promotion de la cohésion sociale et territoriale n'est pas de nature à nier leur rôle pour la cohésion économique et environnementale ou de réduire le rôle de l'accès aux services d'intérêt général exclusivement à l'objectif de cohésion sociale (SIG pour les plus démunis). En même temps, alors que la politique de cohésion s'est dotée surtout d'indicateurs de cohésion économique, de nouveaux indicateurs sont nécessaires pour mieux prendre en compte les objectifs sociaux et territoriaux (voir à cet égard les études de Florence Jany-Catrice et de François Aballéa dans cet ouvrage). Une approche distincte des services d'intérêt général dans la conception et l'évaluation de la politique régionale de l'Union permettrait une orientation appropriée de sa future réforme, de ses actions et des investissements européens. Elle ne doit pas se limiter aux cadres de la politique régionale ; c'est plus généralement que « l'évaluation des services d'intérêt général est capitale pour s'assurer que les objectifs de cohésion sociale et territoriale

43. Cette catégorie englobera toutes les régions dont le PIB par habitant se situe entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'UE 27.

et de protection de l'environnement sont atteints⁴⁴ », pour guider les orientations, synergies et actions appropriées de l'Union, en tenant compte des droits et libertés des citoyens européens.

Références bibliographiques

- AHNER D., 24 mai 2010, « Cohesion Policy: tackling the challenges of the EU and its regions », discours, conférence de l'Association de études régionales (RSA), Pécs, Hongrie.
- BAUBY P., 2011a, *L'Européanisation des services publics*, Paris, Presses de Sciences Po.
—, février 2011b, « 5^e rapport de cohésion et services d'intérêt général », note Coesionet, <http://www.sciencespo.fr/coesionet/>.
- CEEP, 2010, *Mapping of the Public Services in the European Union & in the 27 Member States. Statistics, Organisation and Regulation*, Bruxelles.
- CIRIEC international, 2004, *La contribution des services d'intérêt général à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne*, rapport pour la Commission européenne.
- DEAS, CIRIEC international, CSIL, PPMI, 2010, « Relations entre les fonds structurels et la prestation de services d'intérêt (économique) général et le potentiel de prestation transfrontalière de services », étude pour le Parlement européen.
- HUSSON C., 1999, « La cohésion territoriale: genèse d'une revendication », dans *La Cohésion territoriale et les services publics en Europe. Interprétation et portée de l'article 7D du traité d'Amsterdam*, Presses universitaires de Limoges.
—, 2002, *L'Europe sans territoire*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube-DATAR.
- JOUEN M., 2011, *La Politique européenne de cohésion*, Paris, La Documentation française.
- SAVY R., 2010, *Émergence d'une région. Le cas du Limousin 1986-2004*, Paris, L'Harmattan.
- SIMILIE M., 2011, « L'impact de la politique de cohésion dans trois régions françaises: Rhône-Alpes, Lorraine et Limousin », Paris, pour le réseau Coesionet, <http://www.sciencespo.fr/coesionet/>.
- SMAIL R., 2010, « The response of Cohesion Policy to the economic crisis », *EIPA-SCOPE*, Maastricht, EIPA, n^o 2.
- RODRIGUES S. *et al.*, 2011, « Vers un nouveau droit européen des services d'intérêt (économique) général? », *Concurrences*, n^o 4, n^o 39642.

44. COM(2003) 270, Livre vert sur les services d'intérêt général.

Chapitre 9

Richesse et inégalités sociales en Europe

François ABALLÉA *

Lorsque l'on veut statuer sur les inégalités en Europe, il faut se situer à deux niveaux différents, celui des inégalités entre pays membres et celui des inégalités internes à chacun de ces pays. Le premier vient heurter l'idée que rappelle ci-dessus Mihaela M. Similie, selon laquelle l'UE constituerait un ensemble régional intégré ou en voie d'intégration et interroge les politiques de convergence. Le second pose le problème d'un modèle social européen redistributif susceptible de contenir les inégalités à un niveau jugé acceptable sinon juste et celui des compromis locaux. Ces deux niveaux sont abordés ici à la fois sur un plan structurel et dynamique. On montrera ainsi qu'entre les pays européens les écarts sont grands même s'ils ont tendance à se réduire et que les inégalités internes à chaque pays sont plus ou moins accentuées et ne s'atténuent que très lentement quand elles ne s'accroissent pas du fait notamment d'un déficit de régulation fiscale et sociale. Pour ce faire, on traitera dans un premier temps des inégalités les plus aisément quantifiables parce qu'elles portent principalement sur la richesse et sur les revenus et leurs composantes. Malgré des limites sur lesquelles on reviendra, elles ont le mérite d'une certaine objectivité. Dans un second temps, on envisagera des inégalités plus qualitatives, celles qui renvoient davantage au niveau de vie et aux dynamiques de reproduction sociale. Mais avant de procéder à cette analyse, il convient de mettre en lumière les difficultés et les limites des comparaisons en la matière.

1. Des limites des comparaisons internationales

Il est difficile de prendre la juste mesure des inégalités, surtout entre pays, du fait de la difficulté de construire des indicateurs pertinents, de la diversité des modes d'enregistrement des informations nécessaires à leur évaluation

* Université de Rouen.

et des méthodes et des outils, ou encore des conventions statistiques utilisées par les diverses institutions ou chercheurs¹. Cela est vrai de la mesure des inégalités de revenu et l'est encore plus quand on s'intéresse à des données moins aisément chiffrables ou à des indicateurs moins univoques, les inégalités de genre par exemple. Tous les organismes qui collectent des données en vue d'établir des comparaisons internationales, les statisticiens d'Eurostat par exemple, insistent sur ce point et les commentateurs de ces mêmes données ne manquent pas de le rappeler, parfois pour contester les conclusions auxquelles parviennent leurs utilisateurs².

Pour les inégalités de revenus, les sources les plus souvent utilisées sont les déclarations fiscales ou les enquêtes auprès des ménages. Or les unes et les autres sont sujettes à caution du fait des sous-déclarations et dépendent fortement de l'efficacité des services fiscaux. Les outils les plus généralement utilisés pour apprécier les inégalités de revenus comparent les revenus détenus par les diverses catégories de population à l'intérieur des différents pays, avant ou après impôts. Une autre méthode (mesure des inégalités relatives) compare les revenus des catégories les plus riches et des plus pauvres. Les résultats d'une telle comparaison et les conclusions que l'on peut en tirer, donc la signification des inégalités, dépendent fortement de la façon dont on constitue ces catégories, selon que l'on compare par exemple les déciles extrêmes ou le 1% les plus riches ou les plus pauvres. Une troisième méthode mesure moins les écarts que les différences (inégalités absolues). Elle a le mérite de donner une idée plus précise des inégalités dans les niveaux de vie, mais elle apprécie mieux les niveaux de richesse et de pauvreté que la dynamique des inégalités. Pour apprécier les inégalités relatives internes ou externes, on peut soit passer en revue une série d'indices, inégalités en matière de formation, de logement, accès aux soins, etc., comme le fait en France l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, soit construire un indice synthétique. Les premiers ont le mérite d'être moins équivoques, mais ils ne permettent pas d'apprécier l'interdépendance entre ces diverses variables, qui explique pourtant la situation et la condition sociale plus ou moins favorable des individus. Les seconds permettent des classements globaux, des typologies, mais leur signification dépend non seulement des variables que l'on synthétise mais de la pondération opérée par les statisticiens entre elles. Il existe par exemple un indicateur synthétique pour comparer les pays du point

-
1. Les principales statistiques utilisées dans cet article sont extraites d'Eurostat, des rapports de l'OCDE, de l'INSEE pour la France. Elles sont aisément accessibles sur les sites des diverses institutions mentionnées. Elles sont par ailleurs souvent compilées et analysées par l'Observatoire des inégalités (<http://www.inegalites.fr>) dans des notes datées référencées ici.
 2. On trouvera une critique serrée des différentes méthodes et des indicateurs dans les publications de l'Observatoire des inégalités. Sur cette question, voir : Piketty (2004, p. 12) ; Atkinson, Rainwater et Smeeding (1995). Voir aussi ci-après la contribution de Florence Jany-Catrice.

de vue de l'égalité femme/homme. Il prend en compte la participation économique des femmes, leur participation politique, l'accès à la santé et l'accès à l'éducation. Cet indice classe la France au 47^e rang, après la Namibie (25^e) et le Sri Lanka (16^e), alors qu'il la place au 1^{er} rang pour les deux derniers indicateurs (pour lesquels les deux autres pays ont des scores très inférieurs), du fait des mauvaises performances sur les deux premiers et d'une absence de pondération de l'importance relative de ces différents domaines du point de vue de la situation sociale des femmes³.

Pour les comparaisons internationales, on utilise généralement des indicateurs synthétiques et notamment celui de Gini qui compare les revenus de toutes les tranches de revenu par rapport à une situation d'égalité ou d'inégalité parfaite. Dans le premier cas l'indicateur serait égal à zéro – tout le monde a les mêmes revenus, dans le second l'indicateur serait égal à 1 – un individu possède tous les revenus. Plus l'indice est donc proche de zéro, plus le pays est égalitaire. Cet indice présente l'avantage d'une certaine objectivité et facilite les comparaisons du fait du caractère relativement peu complexe des variables prises en compte. Il a l'inconvénient de ne pas apprécier la réalité concrète, existentielle pourrait-on dire, des catégories sociales concernées. D'autres indices ont essayé de prendre en compte à la fois l'étendue et l'intensité des inégalités ou de la pauvreté ainsi que leurs variations internes, l'indice de Sen par exemple, mais il mesure plus la pauvreté que les inégalités. De multiples indicateurs et indices synthétiques ont été construits pour essayer de comparer les pays entre eux avec le souci d'être le moins réducteur possible, comme l'indice de développement humain construit dans le cadre des Nations unies. Tout récemment, l'OCDE vient de construire un indice synthétique de bien-être. Il permet un classement des différents pays nettement moins réducteur que ceux fondés uniquement ou essentiellement sur des indicateurs économiques, le PIB par exemple. Mais un certain nombre d'analystes lui ont reproché de traduire une conception individualiste sinon libérale voire matérialiste du bien-être. On peut ajouter que certains indices ne sont pas toujours univoques du fait qu'il y a parfois confusion entre inégalité, pauvreté, discrimination. Les comparaisons internationales sont donc toujours à considérer avec beaucoup d'attention, il convient le plus souvent d'interpréter la valeur et la signification d'un indice en le situant par rapport à un ensemble d'autres indices dont il est complémentaire ou dépendant, voire par rapport à la situation globale des différents pays. Ce qui est vrai de la mesure des inégalités économiques et sociales entre les divers pays l'est aussi, dans une certaine mesure, des inégalités internes à chacun d'eux.

3. Observatoire des inégalités, « The Global Gender Gap Report », 29 octobre 2010.

2. Inégalités et richesse : une Europe éclatée

Les inégalités économiques entre les divers pays de l'UE sont grandes. Cela tient à leur inégal développement et aux choix des modèles économiques qui ont pu être faits par le passé. C'est ainsi que le revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat varie de 29 300 euros en Autriche à 10 900 euros en Roumanie pour une moyenne européenne de 23 600 euros, la France se situant au-dessus de cette moyenne à 25 400 euros (Eurostat, 2009). Cet indicateur de richesse est sommaire mais donne une idée des différences ou des inégalités de niveau de vie entre les pays. Celles-ci sautent du reste aux yeux lorsqu'on les visite. Il doit cependant être interprété avec précaution pour permettre d'avoir une idée précise de la réalité sociale des inégalités en Europe, car si les inégalités de niveau de vie entre pays apparaissent bien lorsque l'on voyage, les inégalités à l'intérieur des différents pays, entre les groupes sociaux ou les classes sociales, apparaissent aussi. Certains pays se manifestent plus inégalitaires que d'autres, opposant des catégories opulentes étalant volontiers leur richesse à des groupes sociaux fort démunis. Ainsi en France, alors que le revenu moyen mensuel des 10 % de la population la moins riche atteignait, en 2007, avant impôts et cotisations sociales, 1 400 euros, celui du 1 % le plus riche approchait les 10 000 euros et celui des 0,1 % les plus nantis les 28 000 euros. Et ce n'est pas en France que les écarts sont les plus grands ! Le coefficient Gini qui mesure précisément ces inégalités varie en effet de 0,374 pour la Lettonie à 0,241 pour la Hongrie, pour une moyenne européenne de 0,307 (tableau 15).

2.1. *Le salaire au fondement des inégalités*⁴

Dans des sociétés salariales comme le sont les sociétés européennes, les revenus dont peut disposer une majorité de personnes proviennent essentiellement des salaires. On a de faibles revenus sinon de hauts revenus parce que le salaire que l'on perçoit est modeste ou généreux. Les pays pauvres sont les pays dans lesquels les salaires sont faibles. Ceux-ci varient considérablement d'un pays à l'autre, 3 118 euros mensuels bruts avant cotisations sociales en parité de pouvoir d'achat en moyenne au Royaume-Uni, 688 euros en Bulgarie, soit un écart de près de 1 à 5, pour un salaire mensuel moyen européen de 2 395 euros (France : 2 462 euros), même s'il convient de tenir compte des différences relatives aux cotisations sociales pour les apprécier précisément. Mais à l'intérieur de chaque pays, les inégalités salariales peuvent être fortes. Et d'une façon générale, plus les salaires sont faibles, et plus ces inégalités sont fortes. Ainsi le rapport entre

4. Un récent rapport de l'OCDE le confirme à nouveau : « Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts se creusent ? » décembre 2011, <http://www.oecd.org>.

Tableau 15 – *Évolution des inégalités en Europe (coefficient de Gini).*

	2000	2005	2009
Allemagne	0,250	0,261	0,291
Autriche	0,240	0,262	0,257
Belgique	0,300	0,280	0,264
Bulgarie	0,250	0,250	0,334
Danemark	0,215	0,239	0,270
Espagne	0,320	0,318	0,323
Estonie	0,360	0,341	0,314
Finlande	0,240	0,260	0,259
France	0,280	0,277	0,298
Grèce	0,330	0,332	0,331
Hongrie	0,260	0,276	0,247
Irlande	0,300	0,319	0,288
Italie	0,290	0,328	0,315
Lettonie	0,340	0,361	0,374
Lituanie	0,310	0,363	0,355
Luxembourg	0,260	0,265	0,292
Pays-Bas	0,290	0,269	0,272
Pologne	0,300	0,365	0,314
Portugal	0,360	0,381	0,354
République tchèque	0,257	0,250	0,251
Roumanie	0,290	0,310	0,349
Royaume-Uni	0,320	0,346	0,324
Slovénie	0,220	0,238	0,227
Suède	0,211	0,234	0,248

Source : Eurostat, source SILC, mise à jour le 13 juillet 2011, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>.

les salaires des 10 % de la population employés à plein temps dans l'industrie ou les services les moins bien payés et ceux des 10 % les mieux payés est de 1 à plus de 5 en Roumanie contre 1 à 2,5 au Danemark, 1 à 2,8 en France (Eurostat, 2006). Cette inégalité interne à chaque pays apparaîtrait encore plus forte si l'on calculait le rapport entre les salaires des 1 % les mieux payés et des 1 % les moins bien payés. Ainsi en France, si les 10 % des salariés les mieux payés touchaient en moyenne 3 267 euros en 2007, soit près de 3 fois plus que les 10 % les moins bien payés, le tout haut de l'échelle (1 % des salariés) émargeait à hauteur de 7 300 euros en moyenne et nombre de cadres du système bancaire ou financier atteignaient les 13 000 euros.

2.2. Inégalités et chômage

Les inégalités salariales dépendent d'abord cependant du fait d'avoir ou de n'avoir pas de travail, c'est-à-dire d'être ou non au chômage. Or le taux

de chômage varie sensiblement d'un pays à l'autre. S'il s'établit pour la zone euro à 10,1 % de la population active en 2010, il varie à l'intérieur de celle-ci de moins de 5 % au Pays-Bas à près de 20 % en Espagne en passant par 7 % en Allemagne, 10 % en France, 13 % en Irlande. Il est globalement légèrement plus faible dans les pays hors zone euro (9,5 %) mais dépasse les 17 % en Lettonie et en Lituanie. En réalité, les comparaisons internationales sont là aussi difficiles à établir avec rigueur. Certes il existe bien une définition, proposée par le Bureau international du travail (BIT), qui permet en théorie ces comparaisons⁵. Mais cette définition, au demeurant très restrictive, se rapporte toujours à la population active. Or le volume de celle-ci varie beaucoup d'un pays à l'autre soit en fonction des traditions et des cultures qui conduisent par exemple les femmes à être relativement peu présentes sur le marché du travail comme en Italie, ou bien les jeunes de moins de 25 ans à poursuivre en nombre leurs études comme en France, soit en fonction de dispositifs institutionnels qui dispensent un certain nombre de personnes de rechercher du travail parce qu'elles sont considérées comme invalides par exemple, comme aux Pays-Bas ou au Danemark qui ont une approche très souple en la matière, ou encore des conditions et des âges légaux ou conventionnels de départ en retraite... On peut ajouter que certaines formes d'emploi, comme le temps partiel qui est souvent un temps partiel contraint, cachent de fait des formes de chômage partiel. L'évaluation du chômage doit donc toujours être rapportée aux taux de l'activité réelle. Si on compare ainsi la France et l'Allemagne, on note que le taux d'activité des Allemands de 15 à 64 ans a crû de 66 % à 71 % entre 2005 et 2008 et celui des Français de 62 % à 65 % ; mais en équivalent temps plein, la hausse allemande est inférieure de 1,5 point à la française du fait que nombre d'emplois créés sont à temps partiel.

Si les inégalités sont fortes entre les pays, elles le sont aussi à l'intérieur de chacun d'entre eux. Le chômage frappe différemment les différentes catégories sociales. Dans pratiquement tous les pays européens, il concerne plus sévèrement les jeunes actifs de moins de 25 ans que ceux de 25 à 59 ans : 34 % en Espagne, soit près du double du taux moyen ; 25 % en Italie, soit près du triple de ce taux ; 22 % en France, soit plus du double du taux moyen. La crise économique a encore accentué cette discrimination, le nombre de jeunes de moins de 25 ans inscrits au chômage s'est accru de 25 % entre 2008 et 2010. Seuls quelques pays comme les Pays-Bas salarient les jeunes dans les mêmes proportions que leurs aînés ; ailleurs (Allemagne,

5. Selon la définition du BIT, sont comptabilisées comme chômeurs les personnes qui ont activement cherché un emploi dans le mois précédant l'enquête, qui n'ont pas de tout travaillé dans la semaine de l'enquête et qui sont disponibles pour travailler dans les deux semaines. Le caractère très restrictif de cette définition a conduit les institutions nationales en charge de l'emploi à utiliser d'autres définitions. C'est le cas en France où Pôle emploi distingue cinq catégories de chômeurs. La catégorie A correspond aux chômeurs au sens du BIT, elle ne concerne qu'un peu plus de la moitié des demandeurs inscrits au Pôle, 2 692 500 personnes sur 4 588 100 en août 2010.

Danemark, Bulgarie, Autriche...) même si les écarts sont plus faibles que dans les pays cités plus haut, ils sont manifestes. Les salariés âgés de plus de 55 ans résistent mieux que les jeunes, mais quand ils tombent dans la trappe du chômage, ils y restent plus longtemps. Traditionnellement, les femmes étaient également plus frappées par le chômage que les hommes. Ce phénomène s'est, apparemment, réduit du fait que les emplois tertiaires et ceux des métiers de la relation et d'aide à la personne, souvent féminins, ont mieux résisté à la crise que les emplois industriels ou les emplois dans le bâtiment; du fait aussi, on l'a vu, du développement du temps partiel. En France par exemple, alors que les chômeuses étaient près de 300 000 de plus que les chômeurs en 1997, elles ne le sont plus que de 25 000 environ. Peut-être aussi du fait que les femmes, notamment les jeunes, sont plus diplômées que les hommes. Or le chômage varie fortement selon les niveaux de qualification. En 2008, selon l'enquête emploi de l'INSEE, 12,7 % des actifs non diplômés étaient au chômage contre 4,3 % des bac + 2.

Le chômage est toujours un drame pour celui qui en est victime. Il atteint le salarié dans son identité profonde, affecte sa vie relationnelle, familiale et sociale, menace parfois sa santé (Aballéa, 2008). Mais il est d'autant plus dramatique que les personnes momentanément privées d'emploi ne sont pas soutenues et d'abord indemnisées ou aidées financièrement. Or de ce point de vue, les inégalités sont profondes en Europe⁶. Conditions pour bénéficier de droits, montant et durée d'indemnisation varient considérablement d'un pays à l'autre. Malgré sa constante détérioration, le système français reste pour ces trois dimensions parmi les plus avantageux d'Europe. Si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses relatives aux demandeurs d'emploi : financement du service public de l'emploi, dépenses actives (formation, aide à la création d'entreprise...) et dépenses passives (allocations, préretraites...), l'effort des différents pays varie de 3,3 % du PIB en Belgique à 0,5 % au Royaume-Uni, 2 % en France pour une moyenne dans l'Europe à 27 de 1,6 % (Eurostat, 2008). Toutefois, dans un grand nombre de pays, la tendance est de réduire l'aide publique et notamment les dépenses passives : d'une part en raison de leur coût, d'autre part parce que nombre des systèmes d'indemnisation, comme le système français, ont été conçus dans le cadre d'économie de plein emploi et d'un chômage frictionnel ou résiduel. Ils s'avèrent peu adaptés à un chômage de masse, au développement de l'emploi précaire et de la flexibilité, qui rendent de plus en plus chaotiques les carrières et les trajectoires professionnelles. D'où les réflexions actuelles sur ce que l'on nomme d'une façon générique la flexisécurité mais dont les déclinaisons nationales restent problématiques. Mais plus fondamentalement, la diminution relative et la réorientation des aides traduisent une nouvelle approche des rapports sociaux et de l'État social et de sa philosophie moins centrée sur la solidarité collective que sur

6. Voir le tableau comparatif des régimes d'indemnisation du chômage en Europe, <http://unedic.org>.

la responsabilisation individuelle des salariés face à leur employabilité et leur sécurité.

2.3. *Le patrimoine : le grand écart*

Le salaire n'est pas la seule source de revenus des ménages. Outre les transferts sociaux relevant des politiques de solidarité (assistance, Sécurité sociale...), il faut prendre en compte les revenus issus du patrimoine et le patrimoine lui-même. Or si les inégalités de salaires sont fortes, les inégalités de patrimoine le sont encore plus⁷. Mais elles sont beaucoup moins bien appréhendées, ne serait-ce que parce qu'une partie du patrimoine est difficilement évaluable en termes monétaires, les œuvres d'art par exemple, ou qu'il est plus fluctuant. Dans tous les pays, le patrimoine qu'il soit mobilier ou immobilier est fortement concentré à la fois sur la population âgée et sur les hauts revenus. En France par exemple, les 10 % des citoyens les plus riches possèdent 46 % de la richesse nationale et 50 % en possèdent moins de 20 %. Le patrimoine des ouvriers s'élève à 9 600 euros quand celui des cadres atteint 200 000 euros, soit une différence de 1 à 20. Les 10 % les plus modestes de la population ne possèdent pratiquement pas de patrimoine et en possèdent de moins en moins (340 euros en 2003), les 10 % les plus riches voient le leur croître pour atteindre 755 406 euros en 2003, soit 2 100 fois plus (INSEE, 2010). Et si l'on s'intéressait aux minorités les plus fortunées, ce chiffre serait encore beaucoup plus élevé. Cette situation n'est pas propre à la France. En Allemagne, par exemple, les 10 % les plus aisés de la population possèdent 61 % des biens privés quand 70 % de la population se partagent 9 %⁸.

2.4. *Inégalités et pauvreté*

Ces inégalités internes circonscrivent la catégorie des pauvres. Les inégalités engendrent la pauvreté et la pauvreté accroît les inégalités. Au niveau européen est défini un seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian après transferts sociaux. Ainsi 17 % de la population européenne peuvent-ils être considérés comme pauvres. Taux qui varie fortement d'un pays à l'autre. De 11 % au Pays-Bas à 23 % en Roumanie – 13 % en France (Eurostat, 2008). D'une façon générale, les pays les plus pauvres sont plus inégalitaires que les pays les plus riches et comptent proportionnellement plus de pauvres, avec

7. Les inégalités de patrimoine expliqueraient 11 % des inégalités enregistrées en 2010 contre 8 % en 1990. Elles restent secondaires mais s'accroissent (OCDE, 2011). Ce phénomène est plus accentué en France que dans nombre de pays européens. De là à parler d'un retour des héritiers ou des rentiers...

8. Observatoire des inégalités, 12 mai 2009.

néanmoins des exceptions qui tiennent sans doute à l'histoire des modèles économiques et sociaux développés et aux compromis sociaux qui ont été trouvés. Ainsi la Bulgarie, un des pays les plus pauvres de l'Union, est ou était aussi un des plus égalitaires. Des pays « riches » comme le Royaume-Uni ou l'Italie comptent un pourcentage élevé de population pauvre (19%). Le taux de pauvreté est d'ailleurs très sensible à la conjoncture économique. Il s'est accru, par exemple, d'un demi-point – soit de 337 000 personnes – en France en 2009 et vraisemblablement plus encore depuis d'après les associations caritatives au contact avec les populations précaires. Toutefois, on n'est pas pauvre de la même façon dans les différents pays, la pauvreté est en effet relative au niveau de richesse, ce que ne prennent pas en compte généralement les divers indices. On est pauvre au Royaume-Uni quand les revenus mensuels, exprimés en parité de pouvoir d'achat, sont inférieurs à 977 euros, en Roumanie quand ils le sont à 159 euros (Eurostat, 2008). Au sein de cette population pauvre, on peut isoler ce qu'il est convenu d'appeler des travailleurs pauvres, donc des personnes ayant un emploi mais dont les revenus sont inférieurs à 60 % du salaire médian après transferts sociaux. Là encore, leur nombre varie fortement d'un pays à l'autre : moins de 3,7 % en Finlande, 17,6 % en Roumanie, mais aussi 13,8 % en Grèce pour une moyenne européenne de 8,4 % – 6,7 % en France (Eurostat, 2009). La pauvreté renvoie bien aux inégalités de revenus, et celles-ci aux appartenances sociales.

2.5. *Des inégalités étroitement liées aux appartenances sociales*

Partout en Europe, les inégalités salariales et la pauvreté affectent des groupes sociaux bien spécifiques, les travailleurs les moins bien formés, les jeunes, les étrangers et les femmes.

En moyenne dans l'UE, le pourcentage de travailleurs pauvres passe de 16,4 % pour les salariés n'ayant pas dépassé le niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire à 3,5 % pour les diplômés du supérieur, et plus le pays est pauvre et plus cet écart croît : les salariés pauvres sont 40 fois plus nombreux parmi les premiers que parmi les seconds en Roumanie, moins de 3 fois plus en Belgique ou au Danemark et en Suède ; 5 fois plus en France.

10,8 % des travailleurs européens de 18 à 24 ans sont pauvres, contre 8,2 % parmi les 25-54 ans et 7,6 % des 55-64 ans, même si dans quelques pays comme l'Espagne, le Royaume-Uni, le Portugal, la Roumanie, la pauvreté frappe aussi durement les travailleurs vieillissants.

Cette pauvreté est étroitement corrélée avec les statuts d'occupation de l'activité. Les travailleurs pauvres se recrutent davantage (près du double) parmi les salariés à temps partiel et parmi les titulaires de contrat de travail temporaire (plus du double). Ce qui explique, pour partie, les inégalités entre les salariées et les salariés. Derrière les inégalités de salaires et plus

généralement de revenus se dissimulent donc des dynamiques sociales dont elles sont le produit en même temps qu'elles les aggravent.

3. La dynamique des inégalités : la logique sociale

Les inégalités de salaires, de patrimoine ou de revenu ne circonscrivent pas l'ensemble des inégalités même si la plupart d'entre elles sont d'une façon ou d'une autre affectées par le niveau de revenu disponible. Le lien entre revenus et appartenance sociale, entre revenus et catégories professionnelles par exemple, ou encore le lien entre revenus et niveau culturel, les diplômes par exemple, voire même le lien entre santé et revenus ont souvent été mis en évidence. En réalité, les inégalités traduisent l'effet d'un réseau de causes enchevêtrées qui se surdéterminent l'une l'autre et cumulent leurs effets pour rendre compte des écarts que l'on observe entre individus et groupes sociaux. D'où la difficulté à les circonscrire et à les réduire. Un faible niveau culturel, une faible qualification professionnelle déterminent une forte probabilité d'occuper un emploi subalterne sinon précaire, d'obtenir une rémunération modeste, d'avoir des conditions de travail dégradées ou de mauvaises conditions de logement. Cela affecte la santé voire l'espérance de vie, d'autant que le réseau social ne permet pas de faire face aux difficultés conjoncturelles ou d'initier aux procédures et démarches pour compenser le handicap. Ce faible niveau accroît aussi le risque d'habiter un quartier moins bien doté en équipements et en institutions, notamment en institutions de qualité (école, lycée, offre de soins...), de développer une vie culturelle rétrécie qui retentit sur les enfants dès lors moins accordés aux exigences du système éducatif, moins bien orientés, moins bien accompagnés. De ce fait, ils risquent de connaître plus de difficultés et d'avoir moins facilement accès aux formations et établissements les plus prestigieux et susceptibles d'assurer à terme une insertion professionnelle stable et lucrative, etc. Et ainsi se cumulent les inégalités et s'enclenche la dynamique de la reproduction sociale. Celle-ci se retrouve dans tous les pays européens, accentuant les écarts dans le niveau de vie, mais différemment selon les cas.

3.1. *Inégalités et conditions de vie*

La notion de conditions de vie est mal définie. En réalité, elle repose sur le cumul d'un certain nombre d'indicateurs. On peut en analyser ici quelques-uns, les plus déterminants ou les plus significatifs ; les conditions de logement et d'habitat par exemple. Leur incidence est forte sur l'épanouissement personnel, la réussite des enfants, l'intégration sociale. On sait le caractère stigmatisant et discriminant que peuvent avoir le logement et l'habitat pour l'accès à certaines prestations ou au marché du travail. Alors que près d'un logement roumain sur deux (40,9%) est dépourvu de

tout élément de confort sanitaire (toilette, salle de bain...), les logements espagnols sont confortables à 100 % et les français à 99,6 %. De même, plus d'un logement roumain sur deux est considéré comme surpeuplé, ce qui n'est le cas que de 3,2 % des logements espagnols, de 9,6 % des logements français mais de 23 % des logements italiens⁹ (Eurostat, 2009). Les inégalités en matière de logement et d'habitat présentent une grande objectivité mais elles sont aussi subjectives (ressenti du bruit, sentiment d'insécurité dans son quartier, peur du déclassement, etc.) Ces moyennes et ces inégalités ressenties face à ce qu'il faut bien appeler le bien-être cachent de profondes différences internes à chaque pays en fonction des revenus des citoyens mais aussi de leur âge, de leur localisation dans l'espace : 42 % des habitants des cités d'habitat social se plaignent en France du bruit, 2 fois plus que la moyenne des Français ; 27 % trouvent leur quartier peu agréable contre 7 % des résidents en pavillon. Les jeunes de moins de 25 ans sont particulièrement victimes des tensions sur le marché du logement et des prix des loyers. Dès lors, quand ils ne prolongent pas leur séjour chez leurs parents, ce qui affecte leur autonomie et celle de leurs ascendants voire les atteint dans leur identité sinon dans leur dignité, ils ne peuvent généralement se loger que dans des logements de petite taille, ce dont se plaignent 30 % et même 36 % des plus modestes d'entre eux, alors qu'ils constituent de tous les groupes sociaux celui qui consacre proportionnellement la plus grande part de son revenu à se loger.

Si l'on s'en tient à un autre indicateur significatif de relative aisance, la possibilité de prendre une semaine de vacances en dehors de chez soi, les inégalités internes à l'Europe apparaissent très nettement puisque seuls 11,4 % des Danois estiment ne pas pouvoir le faire contre 75,6 % des Roumains, 63,3 % des Polonais, 30,9 % des Français (Eurostat, 2009). Or on sait que ces vacances ne sont pas seulement des moments de détente, de compensation, mais des temps et des moyens d'ouverture, de découverte, de culture qui viennent enrichir les connaissances que les personnes mobilisent ensuite dans leurs études ou au travail. Signe et effet d'inégalités, elles sont aussi un facteur accroissant des inégalités, qui exerce ses effets dès le plus jeune âge selon les appartenances sociales des parents. En France par exemple, 70 % des cadres partent en vacances mais seulement 40 % des ouvriers, 40 % font du ski au moins tous les deux ans contre 9 % des ouvriers (Hoibia, 2010) ; 45,6 % des enfants de 5 à 19 ans des agriculteurs, 34 % de ceux des ouvriers mais seulement 4,6 % des enfants de cadres ne partent pas en vacances. C'est également le cas de 46 % de ceux qui vivent dans des ménages ne disposant pas de plus de 9 000 euros annuels contre 2 % de ceux qui vivent au sein de ménages disposant de plus de 68 000 euros.

Si les vacances ouvrent sur le monde, Internet aussi. La diffusion des nouvelles technologies, générale en Europe, a sensiblement modifié les

9. Observatoire des inégalités, 7 avril 2011.

conditions de vie. Mais elle n'est pas nécessairement facteur d'égalité. D'une part, le taux d'équipement des ménages diffère sensiblement d'un pays à l'autre. En 2007 par exemple, le pourcentage de foyers raccordés à Internet variait de 80 % en Suède à 24 % en Roumanie. D'autre part, il y a loin de la possession d'un outil à son utilisation. Celle-ci dépend souvent des appartenances sociales et culturelles. Ainsi, en France si, en 2009, 93 % des cadres avaient leur domicile relié à Internet contre 66 % des ouvriers, les premiers se connectaient pratiquement tous les jours contre 41 % des seconds, 74 % des cadres y faisaient leurs achats, 36 % des ouvriers (Bigot et Crouette, 2010). Les enfants des premiers l'utilisaient nettement plus que ceux des seconds pour parfaire leur information et leur formation...

3.2. *Inégalités de formation et reproduction sociale*

Les systèmes scolaires des différents pays européens fonctionnent différemment, certains favorisent la scolarisation des enfants dès le plus jeune âge quand d'autres la retardent. Les différences s'inscrivent dans des traditions éducatives, un rapport à la culture spécifique, des priorités politiques plus ou moins affirmées. Mais les différences s'inscrivent aussi dans les niveaux de richesse relative et constituent bien des inégalités : 100 % des petits Espagnols, Italiens, Belges, Français sont scolarisés à 4 ans, contre 59 % des petits Lituaniens et 41,2 % des petits Polonais¹⁰. C'est au Portugal que les jeunes (18-24 ans) semblent les moins bien formés : 38,6 % d'entre eux n'ont pas dépassé une scolarité équivalant au secondaire inférieur. À l'inverse, c'est dans certains pays d'Europe de l'Est anciennement socialistes que l'on rencontre les taux les moins élevés, 4,3 % en Slovénie, 5,5 % en Pologne pour une moyenne européenne de 15,2 % – en France, 12,6 %¹¹. C'est encore en Pologne que l'on trouve le moins de « décrocheurs » qui quittent le système sans qualification (5,3 %) et en Espagne et au Portugal que les abandons de scolarité sont les plus nombreux (31,2 % ; France : 12,3 % ; UE : 14,4 %). Il s'ensuit que les inégalités sont fortes entre pays au regard d'un besoin aussi essentiel que celui de savoir lire puisque, selon l'enquête PISA 2009 conduite par l'OCDE, 41 % des Bulgares manifesteraient une compétence insuffisante en lecture contre 8,1 % des Finlandais, 19,8 % des Français et plus généralement 20 % des Européens. Et cette inégalité en matière de formation initiale n'est pas compensée par un développement de la formation professionnelle qui place le Danemark largement en tête, la Grèce et le Portugal en queue¹². Du reste, cet effort de formation professionnelle ne réduit pas nécessairement les inégalités puisqu'il profite souvent aux mieux formés. Ainsi en France en 2006, seuls 37 % des ouvriers

10. Eurostat, *Chiffres clés*, 2009.

11. DREES, *Études et résultats*, n° 549, juin 2007.

12. Observatoire des inégalités, 27 mai 2008.

avaient bénéficié d'une formation contre 62 % des agents de maîtrise et des techniciens et 57 % des ingénieurs et cadres ; ou encore 64 % des titulaires d'un bac + 3 avaient suivi un stage mais seulement 51 % des titulaires du seul bac, 36 % des titulaires d'un CAP et 24 % des non diplômés¹³. Les mieux formés sont les jeunes issus des milieux favorisés. Ils suivent en effet les filières les plus prometteuses du point de vue de l'insertion professionnelle et connaissent moins souvent l'échec durant leur scolarité. Cela est vrai dans tous les pays, mais c'est en France et en Allemagne que l'impact du milieu social semble le plus déterminant et au Portugal et en Espagne qu'il le serait le moins si l'on en croit les enquêtes PISA. En France, par exemple, 49 % seulement des enfants d'ouvriers des générations 1981-1985 ont obtenu leur bac contre 88 % des enfants de cadres. Et pour les premiers, il s'agit dans plus du tiers des cas d'un bac professionnel, pour les seconds dans 8 % des cas. Les enfants de cadres supérieurs ont 8 fois plus de chances d'obtenir un bac « S » que les enfants d'ouvriers (ministère de l'Éducation nationale, 2008) et dès lors ils ont plus de chances de réussir leurs études supérieures. De même, 63 % des enfants d'enseignants et 52 % des enfants de cadres supérieurs ont un diplôme égal ou supérieur à bac + 3, contre 17 % des enfants d'ouvriers qualifiés et 11 % des enfants d'ouvriers non qualifiés. Ils ont ensuite plus de chance de préparer les grandes écoles ou les concours les plus prestigieux. La représentation des enfants de cadres ou de professions intellectuelles à l'École nationale d'administration est ainsi 4 fois supérieure à leur pourcentage dans la population, celle des enfants d'ouvriers, 8 fois moindre¹⁴. Et enfin, ils trouvent plus facilement du travail. Le taux de chômage varie lui aussi très étroitement en fonction du diplôme, il est de 5,7 % pour les diplômés du supérieur, de 8,9 % pour les titulaires d'un CAP et de 14 % pour les non-diplômés (INSEE, 2009). Or le travail conditionne fortement d'autres inégalités, de santé par exemple.

3.3. *Les inégalités face à la santé : au-delà de la fatalité*

Elles ont souvent et pendant longtemps été considérées comme naturelles, une sorte de fatalité. Certes les différences d'espérance de vie entre les Européens ne sont pas uniquement corrélées à l'état du développement économique et social des pays ou encore à leur état sanitaire, au niveau d'équipements médicaux ou à la densité de praticiens, mais tous ces éléments ne sont pas sans incidences. Ce n'est sans doute pas par hasard si c'est en Roumanie et en Bulgarie que l'espérance de vie est la plus faible, moins de 77 ans pour les femmes, moins de 70 ans pour les hommes, soit 7 années de moins que dans les pays les plus favorisés, la France, l'Espagne et l'Italie où elle est proche de 84 ans pour les femmes, de 78 ans pour les hommes.

13. Observatoire des inégalités, 7 février 2008. Source : CEREQ-FC 2006.

14. Observatoire des inégalités, 5 janvier 2010.

De même, on peut s'interroger devant des différences aussi fortes que celles qui concernent l'obésité puisque le pourcentage de personnes souffrant d'obésité varie de 8,9 % aux Pays-Bas à 23 % à Malte – 13,3 % en France (Eurostat, 2009). Ces inégalités entre pays européens ne se remarquent peut-être jamais mieux qu'au niveau de la mortalité infantile. Car celle-ci traduit moins un niveau d'équipement médical différent que des différences d'état socio-sanitaire. Ainsi le taux de mortalité avant 1 an varie-t-il de 2,5 ‰ en Suède à 11 ‰ en Roumanie – en France : 3,8 ‰ (Eurostat, 2008).

Plus précisément, on sait que les inégalités devant la santé sont corrélées avec l'appartenance sociale. En France, à 35 ans, un cadre a une espérance de vie de 46 ans, un ouvrier de 39 ans¹⁵. Mais plus généralement la morbidité et le risque de handicaps ou de déficiences varient selon les appartenances sociales : 19,5 % des ouvriers contre 13 % des cadres souffrent de déficiences motrices, 19,8 % des premiers de déficiences intellectuelles contre 9,35 % des seconds¹⁶. Cette différence s'explique par des conditions de travail et plus généralement de vie (logement, alimentation, loisir...) plus confortables pour les seconds que pour les premiers, un niveau culturel qui permet aux cadres de mieux interpréter leurs sensations, de mieux anticiper les risques et de développer en conséquence des comportements préventifs ou de s'alerter plus tôt. De plus, ces derniers tissent des réseaux sociaux qui leur facilitent l'accès aux prestations les mieux adaptées et jouissent de revenus qui leur permettent de compléter la prise en charge de la Sécurité sociale, voire de s'en dispenser. Il est remarquable que ces inégalités en matière de santé se manifestent très tôt et qu'elles sont socialement très marquées. Ainsi en France, en CM2, 6,1 % des enfants d'ouvriers seraient victimes d'obésité contre 0,6 % des enfants de cadres ; 8,5 % des enfants d'ouvriers non qualifiés souffriraient de problèmes bucco-dentaires contre 0,5 % des enfants de cadres, mais ceux-ci porteraient des appareils d'orthodontie dans 37,4 % des cas et les premiers dans 16,8 %¹⁷ ! Les personnes les plus à risque seraient ainsi celles qui se protègent le moins, et ce dans un domaine et un pays où le système de protection médico-sociale est ancien et les prestations largement diffusées. Dès lors les inégalités ne se réduisent guère, notamment pour les femmes et les étrangers.

15. INSEE première, n° 1025, juin 2005.

16. INSEE, Enquête handicap, 1998-1999 ; Observatoire des inégalités, 15 mars 2004.

17. DRESS, enquête 2005-2006 ; Observatoire des inégalités, 19 janvier 2010.

3.4. Femmes/hommes, nationaux/étrangers : des inégalités qui perdurent

Les inégalités se caractérisent généralement par leur aspect multidimensionnel et cumulatif. Sous cet angle, deux catégories de la population peuvent être plus spécialement mises en exergue : les femmes et les étrangers. Les inégalités traduisent ici fréquemment des discriminations et, comme toutes les inégalités, se redoublent l'une l'autre : être femme et étrangère, d'origine maghrébine ou turque par exemple, ne met pas spécialement sur un pied d'égalité avec les autochtones du pays d'accueil.

Les sociologues ont été pendant longtemps beaucoup moins sensibles aux inégalités de genre qu'aux inégalités de classe et peut-être plus spécialement dans un pays comme la France dans lequel les problèmes sociaux ont été pensés en termes de stratification sociale. Les inégalités entre femmes et hommes ne jouent pas toutes au détriment des femmes, pour l'espérance de vie par exemple, mais elles marquent néanmoins le plus souvent la supériorité des références masculines dans les systèmes de représentations sociales et la sélectivité des pratiques, la « valence différentielle des sexes » (Françoise Héritier). Ainsi les femmes consacrent 77 % de plus de temps que les hommes en Espagne, 47 % en France et 33 % en Suède, aux travaux domestiques ou à la garde des enfants (Eurostat, 2006). Mais ces inégalités se manifestent d'une façon particulièrement significative dans les fonctions de pouvoir et de prestige, les conditions d'accès aux emplois les plus rémunérateurs, intégrateurs et promotionnels. Elles résistent à toutes les politiques et procédures tendant à les réduire (directives, quota, discrimination positive, sanction contre les pratiques discriminatoires, feuille de route, rapport annuel de la Commission, observatoire, *gender mainstreaming* européen, stratégie de Lisbonne...) que nombre de pays européens et les autorités européennes ont mises en œuvre. Elles s'observent dans l'emploi, on a déjà eu l'occasion de le mentionner : des salaires inférieurs de l'ordre de 20 % en moyenne en Europe, variant de 9 % en Belgique à 23,2 % en Autriche (17,1 % en France) ; travail à temps partiel pour 32 % de femmes, 8 % d'hommes... (Eurostat, 2008). Occupations des emplois perçus comme féminins, temps partiel, congés divers liés à l'entretien de la famille, plafond de verre, organisation du travail mais aussi discrimination pure et simple rendent compte de ce processus d'infériorisation. Il s'amorce très tôt : dès l'école. Car si les filles réussissent mieux à l'école et à l'université et y sont plus présentes, elles le sont dans des filières moins porteuses en termes de carrière. Elles sont notamment sous-représentées dans les filières scientifiques.

Ces inégalités femme/homme s'observent dans tous les pays européens, mais elles sont plus ou moins fortes selon les pays. Ainsi en matière de participation politique. Le Parlement suédois compte 47 % de femmes, le Parlement français 18,2 %, et le Parlement de Malte 8,7 %. Et encore ces chiffres atténuent-ils la réalité des inégalités, car dès que l'on s'intéresse aux fonctions exécutives, l'écart s'accroît. En France par exemple, si 48 % des conseillers régionaux sont des femmes du fait d'une politique volontariste,

les présidentes de région ne sont que 7 %. Et là où cette politique volontariste ne s'applique pas, au niveau des conseils généraux par exemple, on ne compte que 13 % de femmes et 5,5 % de présidentes de l'exécutif départemental¹⁸. Cette inégalité se retrouve dans la vie civile, les femmes président par exemple moins d'un tiers des associations ; elles président très peu les grandes entreprises au point que le législateur français, comme d'autres, a dû instaurer des quotas de présence dans leur conseil d'administration (20 % en 2014, 40 % en 2017), principe que l'État ne s'applique d'ailleurs pas à lui-même puisque, la fonction publique d'État comptant 59,8 % de femmes, celles-ci n'occupent que 20 % des fonctions de direction¹⁹.

Quant aux étrangers, force est de reconnaître que leur situation est peu spécifiée dans les statistiques européennes. Pourtant, ils éprouvent quotidiennement leurs différences et ressentent souvent leurs inégalités par rapport aux citoyens des pays d'accueil. C'est sans doute la catégorie sociale qui cumule les handicaps les plus nombreux dus aux inégalités dont elle est victime. Les étrangers sont plus pauvres que les nationaux. En Finlande 51 % des étrangers non européens sont pauvres contre 9 % des nationaux, au Danemark 33 % contre 7 %, en France 40 % contre 11 %²⁰. Ils travaillent moins que les nationaux. Le taux de chômage des immigrés est 2,5 fois supérieur à celui des nationaux en Belgique, 2 fois en Suède, Danemark, France (OCDE, 2005). Paradoxalement, au moment où on parle d'immigration choisie, le taux de chômage est plus fort chez les plus diplômés que chez les moins qualifiés²¹ (OCDE, 2003-2004). Les étrangers sont près de 3 fois moins souvent cadres que les nationaux. Cette inégalité est due pour partie à la législation qui leur ferme fréquemment tel ou tel secteur du marché du travail ou leur interdit l'exercice de certaines professions. Mais elle est surtout due à des pratiques discriminatoires. Des enquêtes ont montré qu'une personne dont le nom n'a pas une consonance française doit envoyer 3,7 fois plus de lettres pour obtenir un entretien d'embauche que celle dont le nom est « bien français²² ». Comme souvent, les inégalités dont souffrent les parents se répercutent sur leurs enfants. Les enfants d'étrangers ont moins souvent le bac (47 % contre 64 %), vont plus souvent en lycée professionnel, sortent plus souvent de l'école sans diplôme (12 % contre 9 %) que les nationaux²³. Ils sont moins victimes ici de discriminations que d'un cumul d'inégalités : leurs parents sont plus souvent ouvriers, sans qualification, habitent des logements plus petits (26 mètres carrés par personne contre 39 ; INSEE, 2009), sont dans

18. Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (<http://observatoire-parite.gouv.fr>).

19. *La lettre de l'OFCE*, 4 mars 2011.

20. Observatoire des inégalités, 8 juin 2010.

21. Observatoire des inégalités, 17 juin 2008. Source : OCDE, 2004, 2005.

22. Observatoire des inégalités, 17 juin 2008.

23. Éducation nationale, panel, 1995, 1999, 2002.

l'impossibilité de donner de bonnes conditions de travail à leurs enfants et dans l'incapacité de les accompagner dans leur scolarité.

4. Des inégalités qui se creusent

Les inégalités varient dans le temps en fonction de la conjoncture qui affecte aussi bien les salariés qui peuvent se retrouver privés d'emploi ou dont les salaires stagnent en période de récession que les propriétaires de patrimoines dont certains, les patrimoines mobiliers par exemple, peuvent être soumis aux turbulences des marchés financiers. Elles varient aussi en fonction des transformations structurelles de la société : évolution de la richesse nationale, les pays les plus riches étant d'une façon assez générale plus égalitaires que les pays les plus pauvres ; part de l'industrie ou des services dans la production intérieure brute, nombre de services employant une population féminine à la qualification peu reconnue ; vieillissement de la population qui affecte le poids relatif des revenus du patrimoine ; taux d'activité des femmes qui à la fois améliore les revenus des ménages biactifs et creuse les inégalités entre eux du fait de l'homogamie, etc. Elles évoluent encore en fonction des rapports de force et des luttes autour de la répartition de la richesse nationale et de la valeur ajoutée, du dynamisme des acteurs sociaux, des vicissitudes de la négociation collective²⁴ et des politiques sociales. Plus généralement, les inégalités se développent d'autant plus qu'elles paraissent plus légitimes, c'est-à-dire que les cultures ou les systèmes de références normatives mettent l'accent sur la promotion individuelle, la responsabilité, la liberté, l'initiative et l'intérêt privé au détriment du fait collectif, de l'égalité, de la solidarité ou de l'assistance. C'est sans doute à cette légitimation relative des inégalités que l'on assiste aujourd'hui. D'où un renversement de tendance que ne corrigent pas ou peu les régulations fiscales et les politiques sociales.

4.1. *Un retournement de tendance*

Sur la longue durée, notamment des années 1930 aux années 1970, parallèlement à la structuration du mouvement ouvrier, au développement de l'État social et des systèmes de Sécurité sociale, à la concurrence idéologique entre sociétés libérales et socialistes, etc., les inégalités ont

24. Selon le Centre d'analyse stratégique (2008), cette atonie de la négociation collective et les difficultés que rencontrent les organisations syndicales du fait de la concurrence internationale seraient les principales sources d'une diminution de la part des salaires dans la valeur ajoutée constatée depuis une vingtaine d'années, diminution qui a joué notamment au détriment des bas salaires, accroissant donc les inégalités. Voir *infra*.

Tableau 16 – *Évolution des inégalités de revenus (coefficient de Gini).*

	Milieu des années 1970	Milieu des années 1980	Milieu des années 1990	Milieu des années 2000
Autriche		0,236	0,238	0,265
Belgique		0,274	0,287	0,271
République tchèque		0,232	0,257	0,268
Danemark		0,221	0,215	0,232
Finlande	0,235	0,207	0,228	0,269
France		0,300	0,270	0,270
Allemagne		0,257	0,272	0,298
Grèce	0,413	0,336	0,336	0,321
Hongrie		0,273	0,294	0,291
Irlande		0,331	0,324	0,328
Italie		0,309	0,348	0,352
Luxembourg		0,247	0,259	0,258
Pays-Bas		0,251	0,259	0,282
Portugal	0,354	0,329	0,359	0,385
Espagne		0,371	0,343	0,319
Suède	0,212	0,198	0,211	0,234
Royaume-Uni	0,282	0,325	0,354	0,335

Source : OCDE, 2008.

sans doute eu tendance à s'atténuer et à être plus mobiles, donnant d'une certaine façon raison à Tocqueville contre Marx²⁵.

On peut se demander toutefois, si les écarts ne se creusent pas à nouveau. C'est en tout cas ce que constate l'OCDE dans nombre de pays dont le coefficient Gini se détériore (voir tableaux 16 et 17). Dans un récent rapport pour la Commission européenne, Diane Perrons et Ania Plomein n'hésitent pas à écrire qu'il est maintenant incontestable que, depuis le milieu des années 1970, les inégalités socio-économiques ont crû d'une façon significative en Europe. Une majorité de travailleurs (60 %) ont vu leur salaire croître moins que la productivité, une autre, minoritaire, nettement plus. Elles notent que cette tendance n'est pas liée à la crise économique mais qu'elle a commencé durant les « Trente Glorieuses » (Perrons et Plomein, 2010). Ce qui signifie clairement que le retour à la croissance ne suffira pas à les réduire. Certes, la situation européenne diffère sensiblement sur ce point de la situation américaine, mais ce creusement des inégalités se retrouve dans presque tous les pays européens pour lesquels on dispose de données fiables. Il les a affectés plus ou moins tôt, le Royaume-Uni dès le début des

25. Tocqueville voyait dans l'égalité des conditions juridiques et sociales des individus et la mobilité des fortunes et des positions une tendance lourde de la modernité. Marx postulait, à l'inverse, une polarisation de classe dans la société capitaliste jusqu'à l'avènement d'une société sans classes, communiste.

années 1980, puis la Suède au milieu de la décennie 1990 et la France à la fin de celle-ci. Au Royaume-Uni, par exemple, 40 % de la richesse produite les dix dernières années est allé au décile le plus riche²⁶. En France, 7,7 % du revenu national revenaient à la fraction (1 %) la plus aisée de la population en 1995, 9 % en 2006. Ce creusement des inégalités concerne aussi bien les salaires que le patrimoine, celui des catégories les plus aisées croissant plus rapidement que celui des autres. Ainsi en France, de 1996 à 2006, le salaire de la fraction la mieux payée (0,1 %) a crû de 28 % quand celui de 90 % des salariés n'évoluait que de 6,2 %²⁷. Le partage de la valeur ajoutée qui avait évolué au bénéfice des salariés dans les années 1980 s'infléchit sensiblement au profit du capital par la suite. La part des revenus du travail dans la valeur ajoutée qui était de 73,9 % en 1980 est ainsi tombée à 65,4 % en 1990, à 64,6 % en 2000, à 64,4 % en 2007, remontant légèrement en 2009 à 66,4 % (*Alternatives économiques*, 2011, p. 94). En ce qui concerne le patrimoine, l'évolution des prix de l'immobilier et le dynamisme du marché financier, malgré des soubresauts et jusqu'à la crise de 2008, l'ont revalorisé dans une proportion importante. Globalement, exception faite de quelques pays comme l'Espagne, l'Estonie ou l'Irlande, les écarts de revenus se sont creusés en Europe entre la fin du siècle dernier et aujourd'hui.

Les causes de cet accroissement sont, selon les experts de l'OCDE (2011), les suivantes :

- La mondialisation. Si l'intégration rapide des échanges et de l'investissement direct étranger, qui s'est produite dans tous les pays de l'OCDE depuis vingt-cinq ans, n'a pas en soi joué un rôle majeur dans les inégalités croissantes de salaires, la pression de la mondialisation a affecté les réformes politiques et institutionnelles nationales.
- Le progrès technologique. En effet les avancées des technologies de l'information et des communications ont davantage profité aux travailleurs plus qualifiés qu'aux autres.
- Les réformes des réglementations, des politiques fiscales et sociales et les évolutions des institutions du marché du travail. Les premières ont souvent affaibli la progressivité des prélèvements et la redistributivité des prestations. Les secondes ont multiplié les débouchés professionnels, mais aussi alimenté une plus grande inégalité salariale. La croissance des inégalités salariales est une des conséquences de la hausse du taux d'activité des travailleurs faiblement rémunérés.

On possède peu d'informations précises et chiffrées sur l'impact de la crise de 2008 sur les inégalités. Certains pays ont diffusé des informations plus actuelles mais partielles, sans qu'on puisse en tirer des conclusions générales et assurées. C'est le cas, entre autres, des États-Unis, où on observe que la hausse des inégalités se poursuit entre 2008 et 2010. Pour l'UE, 20 des 27 pays n'avaient pas retrouvé en 2011 leur revenu de 2008. Les baisses de

26. Joseph Rowntree Foundation, 2009.

27. Observatoire des inégalités, 3 décembre 2010.

Tableau 17 – *Creusement des inégalités en Europe, 1998-2008*
(Ratio S80/S20).

	1998	2008	évolution en %
Bulgarie	3,7	6,5	+ 76
Roumanie	4,5	7,0	+ 56
Allemagne	3,6	4,8	+ 33
Lettonie	5,5	7,3	+ 33
Finlande	3,1	3,8	+ 23
Danemark	3,0	3,6	+ 20
Lituanie	5,0	5,9	+ 18
Suède	3,1	3,5	+ 13
Pays-Bas	3,6	4,0	+ 11
Luxembourg	3,7	4,1	+ 11
Hongrie	3,3	3,6	+ 9
Pologne	4,7	5,1	+ 9
Royaume-Uni	5,2	5,6	+ 8
Slovénie	3,2	3,4	+ 6
Autriche	3,5	3,7	+ 6
Belgique	4,0	4,1	+ 3
France	4,2	4,3	+ 2
Republique tchèque	3,4	3,4	0
Italie	5,1	5,1	0
Espagne	5,9	5,4	- 8
Grèce	6,5	5,9	- 9
Portugal	6,8	6,1	- 10
Irlande	5,2	4,4	- 15
Estonie	6,3	5,0	- 21

Source : Eurostat, enquête SLIC²⁸.

salaires réels ont été particulièrement fortes là où ils étaient déjà les plus faibles : Lituanie (- 17 %), Roumanie (- 14 %), Grèce (- 10 %), accroissant d'autant les inégalités au sein de l'Europe. Ce sont les jeunes et les actifs de plus de 50 ans qui paient le plus lourd tribut à la crise²⁹. Selon l'Observatoire des inégalités :

Dans tous les cas, la crise met à rude épreuve les modèles sociaux des pays riches et touche d'abord les plus démunis. Dans des pays comme la Grèce ou l'Espagne, le chômage, qui touche d'abord les moins qualifiés et les plus démunis, prend des proportions impressionnantes, et la pauvreté augmente dans la plupart des pays riches. Ceci dit, la chute du cours des actions – et plus largement la

28. Pour plus de détails, voir Lechevalier, 2011, p. 13.

29. *Alternatives économiques*, n° 311, décembre 2011, p. 12-13.

crise financière – s’est aussi répercutée sur les revenus des catégories les plus aisées de façon proportionnelle à l’importance des revenus financiers dans leurs ressources. Avec néanmoins des conséquences beaucoup moins graves pour ces ménages fortunés³⁰.

Cet accroissement des inégalités et de la pauvreté durant les dernières années renforce le sentiment d’injustice dans la mesure où l’évolution des revenus n’est pas toujours régulée par une politique fiscale et sociale correctrice.

4.2. *Des politiques sociales et fiscales peu correctrices*

Les politiques fiscales, réduction des impôts directs, réduction des droits de succession et de mutation, fiscalité sur les revenus, dividendes et plus-value boursiers, bouclier fiscal, etc., développées d’une façon générale en Europe dans les deux dernières décennies ont évidemment participé à ce creusement des inégalités et à ce sentiment d’injustice³¹. La tendance dans une majorité de pays européens est à la baisse de ceux des prélèvements obligatoires censés peser sur la compétitivité des différentes économies nationales (entreprise, capital mobilier...) En réalité, les inerties sont grandes et les variations assez conjoncturelles, la tendance la plus significative sur la longue durée étant la diminution relative de la part des cotisations sociales dans l’ensemble des prélèvements au profit de l’impôt ou d’une baisse générale de ceux-ci et la diminution de l’impôt sur les sociétés (moins 10 % en moyenne dans l’UE ces quinze dernières années). L’UE a échoué dans sa tentative d’harmonisation fiscale, la concurrence entre pays est globalement restée la règle. Mais paradoxalement, cette concurrence a débouché sur une sorte d’harmonisation « perverse » par un alignement sur les moins-disant : Irlande, pays de l’Europe de l’Est³². En revanche la structure des prélèvements diffère sensiblement entre les pays, entre ceux qui financent leur protection sociale par un système de cotisations comme l’Allemagne ou la France et ceux qui le font par l’impôt comme la Suède.

Comme la politique fiscale, les politiques sociales menées dans les différents pays européens et leur plus ou moins grande générosité ou encore leur effet plus ou moins redistributif affectent le degré d’inégalité

30. Observatoire des inégalités, 13 décembre 2011.

31. Le taux marginal d’imposition est passé de 70 % à 42 % aux États-Unis, de 80 % à 40 % au Royaume-Uni entre 1980 et 2010.

32. On note que la crise financière de 2008 et ses soubresauts ont conduit les États européens à revoir sensiblement leur politique fiscale et à mettre un frein à la dégradation des taux d’imposition sur les ménages les plus riches ou sur les entreprises, qui restent néanmoins globalement 10 points au-dessous des niveaux de 1995. Mais le fait le plus notable et le plus général est la hausse de la TVA votée dans de nombreux pays, ce qui ne va pas nécessairement dans le sens de l’égalité interne (Taxation trends in European Union, <http://ec.europa.eu>).

des revenus. Elles limitent généralement les phénomènes de paupérisation des populations les plus vulnérables. Les transferts sociaux, hors pensions, diminuent le taux de pauvreté de près des deux tiers au Danemark, de près de 50 % au Pays-Bas, de près de 40 % en France (DRESS, 2001). L'indice Gini est ainsi sensiblement affecté (de près de 40 %) par ces politiques qui limitent l'approfondissement des inégalités dans les pays du Nord de l'Europe ainsi qu'en France où l'importance du niveau et de la diffusion des prestations sociales et familiales atténue les dérives, mais beaucoup moins dans les autres comme le Royaume-Uni (Pearson *et al.*, 2008). L'effort de protection sociale traduit une volonté politique et le choix d'un modèle de société. Mais il est toutefois fortement affecté par la richesse relative des différents pays européens. Les pays les plus pauvres sont ceux qui font l'effort le moins important tant en valeur relative qu'en valeur absolue et qui offrent à leurs ressortissants le plus faible niveau de « sécurité démarchandisée » (Georges Ménaheum). Aussi, même si l'on observe une certaine convergence du fait du tassement de l'effort des pays les plus généreux et un effet de rattrapage des pays les plus éloignés de la moyenne européenne, les écarts se creusent ou en tout cas ne se réduisent que lentement. Le pourcentage du PIB consacré à la protection sociale varie ainsi considérablement d'un pays à un autre. Il avoisine ou dépasse les 30 % en France³³, Suède, Belgique pour ne pas atteindre 15 % en Lettonie, Estonie, Roumanie. Si on calcule l'effort par habitant, les inégalités apparaissent encore plus nettement. Ainsi le Luxembourg dépense 10 fois plus que la Roumanie pour la protection sociale de ses ressortissants (Puglia, 2009). Le salaire minimum est 6 fois plus élevé en parité de pouvoir d'achat dans le grand-duché qu'en Bulgarie!

On peut ajouter que la refonte du cadre de gestion des politiques publiques dans un sens libéral, à travers la privatisation de la gestion des grandes fonctions collectives comme l'analyse plus loin Jacques Fournier ou à travers le développement, y compris dans le champ social ou médico-social, de partenariats public-privé (voir la contribution de Cathy Zadra-Veïl) porte en elle des risques d'inégalité face aux services publics.

La « stratégie européenne pour 2020 », arrêtée le 3 mai 2010, qui vise une croissance intelligente, durable et inclusive, c'est-à-dire renforçant la cohésion sociale et territoriale au sein de l'Union, et qui se fixe comme objectif

33. En 2010, les prestations sociales (prestations familiales, minima sociaux et allocations logement) ont contribué pour les deux tiers à la réduction des inégalités en France et les prélèvements pour un tiers. Toutefois, depuis 1990 l'impact redistributif du système socio-fiscal s'est légèrement réduit, sous l'effet des différentes mesures : l'impôt sur le revenu est en 2010 à la fois moins progressif et d'un montant relativement plus faible qu'en 1990 ; les prestations sociales sont moins redistributives que vingt ans plus tôt. Par ailleurs les prestations et revenus de transferts n'ayant souvent été revalorisés que du niveau de l'inflation – et le seront encore moins avec la décision prise en novembre 2011 de ne les revaloriser que de 1 % –, ils ont évolué moins vite que les revenus moyens, ce qui affecte leur capacité à réduire les inégalités (Cazenave *et al.*, 2011).

de réduire la pauvreté (de 25 %) et l'échec scolaire (taux d'abandon ramené à moins de 10 %), donc les inégalités entre et à l'intérieur des différents pays membres, apparaît ainsi de plus en plus comme une impérieuse nécessité si l'Europe veut raffermir son unité en diffusant son modèle social³⁴. Mais peut-elle le faire sans revenir aux ambitions de ses promoteurs, qui l'avaient fondée, faut-il le rappeler, avec le souci de garantir la paix, sur la solidarité³⁵. Les mesures prises pour faire face au problème des dettes souveraines qui renvoient, de fait et sous contrainte, chaque pays à ses propres responsabilités et à ses propres ressources, ne sont pas de nature à favoriser, notamment par les pays de l'Est les plus pauvres, l'atteinte de ces objectifs qui paraissent pourtant relativement modestes et limités au regard du tableau dressé ici. Compression des dépenses sociales, développement de logiques assistancielles au détriment d'approches compensatrices, appauvrissement des services publics sous couvert de rationalisation, accroissement de la fiscalité indirecte au détriment de la consommation, austérité sous couvert de rigueur gestionnaire... ne sont pas de nature à réduire les inégalités tant internes à chaque pays qu'entre les pays eux-mêmes, les plus affectés étant souvent les plus mal lotis. On notera comme signe d'une évolution que la crise n'a pas réussi à entamer, comme le rappelle ici même Philippe Bance, que, dans le langage communautaire, l'on parle plus de cohésion que de solidarité. Il est significatif que dans les nouvelles institutions (FESF puis MES³⁶) créées, d'une façon peu démocratique, pour faire face à la crise de la fin de la décennie le « S » renvoie à stabilité financière, non à solidarité!

Références bibliographiques

ABALLÉA F., 2008, « Temps au chômage, temps du chômage : expérience, prise en charge et insertion », dans V. Chatel (dir.), *Les Temps des politiques sociales*, Academic Press Fribourg, « Res Socialis ».

Alternatives économiques, 4^e trimestre 2011, *Les chiffres de 2011*, hors-série, n° 86.

ATKINSON A., RAIWATER L. et SMEEDING T., 1995, *Income Distribution in OECD Countries*, OCDE.

BIGOT B. et CROUTTE P., 2010, « La diffusion des TIC dans la société française », *Enquête conditions de vie et aspiration des français*, n° 269, CRÉDOC.

34. On note cependant qu'elle est globalement d'inspiration libérale. Elle s'appuie sur un renforcement de l'attrait du travail, notamment par un aménagement de la fiscalité et des prestations sociales, et prône la flexisécurité. On caractérise en général le modèle social européen par quatre traits : la protection des salariés dans l'emploi, le niveau de protection contre les risques sociaux, l'implication des partenaires sociaux dans la régulation sociale, la promotion de l'égalité femmes-hommes (Centre d'analyse stratégique, 2008).

35. Comme le rappelle ici même Pierre Bauby, l'Europe sociale et l'intégration territoriale figurent dans le préambule du traité de Rome de 1957.

36. Fonds européen de stabilité financière, Mécanisme européen de stabilité.

- CAUSSART L. et LELIÈVRE M., 2007, « Les indicateurs européens de la protection sociale », *Études et résultats*, n° 549, DREES.
- CAZENAVE M.-C., DUVAL J., EIDELMAN A., LANGUMIER F. et VICARD A., 2011, « La redistribution : état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans », dans INSEE, *France Portrait social 2011*.
- Centre d'analyse stratégique, septembre 2008, *Le modèle social européen est-il soluble dans la mondialisation ?*, note de veille, n° 109.
- COTIS J.-P. (mission présidée par), « Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France, rapport au président de la République, 2009 », <http://www.insee.fr>.
- DRESS, 2001, *Études et recherches*, n° 18.
- Eurostat, 2009, *Chiffres clés*.
- GUIGNON N., 2007, « La santé des adolescents scolarisés en classe de troisième en 2003-2004 », *Études et résultats*, n° 573, DREES.
- HOIBIA S., juin 2010, « Vacances 2010 ; des contraintes financières très présentes », *Premiers résultats*, CRÉDOC.
- INSEE, 2011, « Pauvreté », dernière mise à jour en août, <http://www.insee.fr>.
- , 2010, Tableau de l'économie française, mise à jour en juin.
- , 2009, Enquête emploi.
- , 2002, Enquête logement.
- , 1998-1999, Enquête handicap.
- LECHEVALIER A., mars 2011, « Un modèle qui ne fait pas envie », *Alternatives économiques*, n° 300.
- MAURIN L., 2010, « L'état de la mondialisation », *Alternative internationale*, hors-série, n° 8.
- OCDE, décembre 2011, *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts se creusent ?*, <http://www.oecd.org>.
- PEARSON M., FÖRSTER M. et MIRA D'ERCOLE M., octobre 2008, *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE.
- PERRONS D. et PLOMEIN A., octobre 2010, « Why socio-economic inequalities increase? », Commission européenne.
- PIKETTY T., 2004, *L'Économie des inégalités*, Paris, La Découverte, « Repères ».
- PUGLIA A., juin 2009, « Eurostat », <http://Politiquessociales.net>.
- PUJOL G. et TOSMASINI M., 2009, « Les inégalités de niveaux de vie entre 1996 et 2007 », *INSEE première*, n° 1266.

III^e partie

**QUELLES REFONDATIONS DE L'ACTION
PUBLIQUE EN FRANCE ET EN EUROPE ?**

Chapitre 10

Repenser l'action publique à l'aune de l'Union européenne

Pierre BAUBY

Cette contribution part du constat de la difficulté sinon de l'incapacité que nous avons d'analyser les enjeux européens en utilisant, comme presque tous les acteurs et chercheurs le font, les outils de connaissance et de compréhension, économiques, juridiques, politiques, anthropologiques, forgés pour appréhender les États-nations. L'action publique, telle que nous la connaissons aujourd'hui, s'est construite et a été pensée et conceptualisée dans le cadre de la construction des États-nations, en intégrant les spécificités institutionnelles de chaque type d'État (unitaire ou fédéral, centralisé ou décentralisé, etc.)

L'UE ne correspond, ni par ses objectifs, ni par ses institutions, ni par sa gouvernance, ni par ses mécanismes de participation démocratique, à un « État-nation », à une fédération ou une confédération. Elle est un construit social, qui repose sur une série d'unités contradictoires¹ spécifiques, sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Elle demande de forger des outils de connaissance et d'intelligibilité adaptés à ses caractéristiques, seuls à même de rendre compte des réalités actuelles, comme des enjeux d'avenir.

C'est à cette tâche de longue haleine, qui impliquera des échanges et confrontations pluridisciplinaires, que cherche à s'atteler cette contribution, en avançant quelques pistes de ce que pourraient être de nouveaux concepts.

1. Le concept d'« unité contradictoire » est utilisé ici, en tant qu'à la fois opposition et unité de contraires, en lieu et place du terme de contradiction. La dialectique a trop souvent pris, en particulier du fait de la non-assimilation d'une vulgate d'ailleurs faussement marxiste, un tour mécaniste, consistant en particulier à sous-estimer l'unité des contraires dans la contradiction, ce qui lui a fait perdre l'essentiel de sa pertinence. En fait, dans toute contradiction les deux aspects d'une part sont mutuellement liés, s'imprègnent réciproquement, s'interpénètrent et dépendent l'un de l'autre, chacun étant la condition d'existence de l'autre, et d'autre part s'opposent l'un à l'autre et se convertissent l'un dans l'autre. Une tendance génère toujours une contre-tendance.

1. Une triple unité contradictoire

L'histoire particulière des relations entre des nations marquées par deux guerres mondiales, leurs rapports au marché et les tensions entre les peuples expliquent que le processus d'intégration européenne soit structuré depuis deux tiers de siècle par une triple unité contradictoire.

Les six États qui ont engagé le processus d'intégration européenne au lendemain de la Seconde Guerre mondiale l'ont fait parce qu'il est apparu qu'ils pouvaient avoir un intérêt commun complémentaire des intérêts nationaux de chacun, ce qui les a amenés à déléguer une partie de leur souveraineté à des institutions supranationales; mais cet intérêt commun, qui a évolué au fil des années, des débats et des mutations, ne fait pas disparaître les intérêts nationaux spécifiques voire égoïstes. Ainsi coexistent de manière constitutive et structurelle, en tension, en unité contradictoire, l'intérêt commun et les intérêts nationaux.

Cette première unité contradictoire se double d'une double légitimité. D'un côté, ce sont des États qui décident de signer des traités (CECA, puis CED – qui ne sera pas ratifié –, puis les traités de Rome – CEE et Euratom –, puis leurs amendements successifs jusqu'au traité de Lisbonne). Cette démarche relève, comme pour tout traité « international », de l'accord unanime des signataires, de la ratification unanime, donc de la logique intergouvernementale. Mais en même temps, les institutions progressivement mises en place – dont on analysera *infra* les caractéristiques spécifiques – relèvent d'une logique de « communautarisation », avec des compétences et des modes de décision et d'action, qui au départ sont essentiellement ceux de l'« interétatique » (l'unanimité, donc le droit de veto de chacun, le « compromis », le « consensus »), avant que les mécanismes de vote ne viennent progressivement compléter cette première logique, ce dont témoigne l'élection du Parlement européen au suffrage universel à partir de 1979 et sa montée progressive en compétence depuis (ainsi la « procédure législative ordinaire » consacrée par le traité de Lisbonne). Ainsi coexistent en tension deux logiques et deux légitimités : interétatique et démocratique.

Cette deuxième caractéristique structurelle de l'intégration européenne se retrouve dans un agencement institutionnel très particulier et dans la tension permanente entre d'une part ce qu'il est convenu d'appeler la « méthode communautaire », qui repose sur des compétences et des mécanismes précis de décision sur le plan de l'UE, et d'autre part le vaste champ de l'intergouvernemental, fondé sur la négociation, le marchandage, le *bargaining*, et qui débouche le plus souvent sur des compromis *a minima*.

Ces trois unités contradictoires sont structurantes de l'ensemble du processus d'intégration européenne. Elles se complètent par d'autres tensions : celle qui existe entre d'une part une tendance à l'alignement du nouvel ensemble sur les États-Unis, dans le contexte économique et géopolitique mondial, et d'autre part des volontés de construction plus autonome de l'Europe; plus généralement entre le fait que l'UE est un relais de la mondialisation et le fait qu'elle en est aussi un acteur qui peut influencer sur son

contenu ; elle peut ainsi apparaître comme une possibilité de résistance face à des blocs superpuissants : une Europe-puissance capable de défendre ses intérêts.

La résultante de ces tensions se retrouve dans l'alternative qui reste aujourd'hui essentielle : soit l'Europe se limitera à être un grand marché, fondé principalement sur l'économie, et ouvert au monde, soit elle sera une construction à la fois économique, sociale, culturelle et donc posant la question du politique.

Cette série de tensions permanentes expliquent que le processus d'intégration européenne n'a en rien été linéaire, mais qu'il s'est traduit par une succession d'avancées, de reculs, de crises, de relances (voir Bitsch, 2008). L'originalité de ce processus tient au fait que l'on n'en connaît ni l'issue ni la durée. Les tensions continuent aujourd'hui à agir en profondeur : le devenir de l'intégration européenne n'est en rien écrit d'avance, mais ouvert à ce qu'en feront tous les acteurs.

2. L'Europe de la paix, de l'économie, du libéralisme, du droit

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la question s'est rapidement posée de savoir quelles initiatives prendre pour essayer d'empêcher le retour des conflits séculaires, en particulier entre la France et l'Allemagne, et toute forme de résurgence du fascisme et du nazisme. La première expression de l'intérêt « commun » pour les six États fondateurs est le maintien de la paix, ainsi que la défense de valeurs démocratiques. L'idée d'intégration européenne, présente dès le XVII^e siècle, devient motrice.

La première piste a consisté à mettre en commun les industries de guerre (c'est-à-dire à l'époque le charbon et l'acier), ce qui a débouché sur la création dès 1951 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Parallèlement, a été forgé, dans le contexte de la guerre froide, le projet d'une armée européenne avec la Communauté européenne de défense (CED), mais cela impliquait l'existence d'une communauté politique et la mise en place d'un système fédéral. Les conditions étaient loin d'en être réunies et en 1954 les députés français refusaient la ratification du projet.

Les gouvernements ont alors décidé de reprendre et d'étendre la voie initiée par la CECA, en développant une unification économique progressive, alternative au protectionnisme des années 1930, analysé comme facteur de rivalité et de guerre.

Prenant en compte l'internationalisation des échanges, l'intégration économique s'est traduite par la libéralisation de la circulation des marchandises et la mise en œuvre de quatre politiques communes (concurrence – pour régir les échanges dans le « marché commun » –, commerciale – pour les échanges avec l'extérieur –, de transports et agricole). En 1957 étaient signés les traités de Rome instituant la Communauté économique

européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Dès lors – jusqu'au traité de Maastricht de 1991 –, la logique de construction européenne a été fondée de manière principale sur une intégration économique, avec comme perspective un marché commun, puis unique reposant sur trois caractéristiques :

- un ensemble avec des dimensions supranationales, des politiques communes reposant sur certaines délégations de souveraineté des États membres ;
- sa nature intimement juridique : l'Europe a été avant tout du droit, sous la forme de traités, de normes dérivées (directives, règlements) mises en œuvre par les institutions communautaires, et de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg (primauté du droit communautaire sur le droit interne, effet direct du droit communautaire) ;
- le libéralisme économique : la construction communautaire a pris pour piliers les principes de libre-échange, puis de libre circulation et de libre concurrence, faisant ainsi des règles du marché son régulateur principal, sans que son objectif se limite à être une zone de libre-échange.

Mais, pour les « pères fondateurs² », l'unification économique n'était qu'un moyen au service d'une ambition politique. L'article 2 du traité de Rome précise :

La Communauté a pour mission, *par* l'établissement d'un marché commun et *par* le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.

Ainsi, le traité de Rome traduit l'ambivalence de la construction de l'« intérêt commun » de la « Communauté » puis de l'Union européenne : d'un côté le libre-échange et la concurrence, le marché commun puis unique (qui pour les partisans d'une seule zone de libre-échange sont les objectifs essentiels), de l'autre des finalités à la fois économiques, sociales et finalement politiques.

À ce stade, l'unification européenne est venue progressivement éroder en profondeur la légitimité du politique et de chaque État, en même temps qu'elle créait un nouveau niveau de légitimité. L'impact de l'Europe ne s'est pas réduit à une perte quantitative de souveraineté de chaque État par voie de transfert de compétences, mais a comporté un processus d'érosion progressive du mode traditionnel de primat du politique sur l'économie.

2. Jean Monnet précise le 30 novembre 1954 à Strasbourg que « les États-Unis d'Europe ne sont pas seulement le grand espoir mais aussi la nécessité urgente de notre époque, parce qu'ils commandent l'épanouissement de chacun de nos peuples et l'affermissement de la paix » (Monnet, 1996).

La loi, expression de la volonté générale nationale (ou locale dans certains États), s'est vue progressivement subordonnée au droit communautaire. Le transfert de souveraineté a conduit à la fois à déplacer le lieu de production des normes vers Bruxelles et à transformer en questions juridiques des enjeux traditionnellement conçus en termes politiques.

L'Acte unique, signé en février 1986 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, a couronné l'édifice économique avec l'objectif du « grand marché unique » pour le 1^{er} janvier 1993. Il comporte deux réelles innovations : la mise sur l'agenda des « quatre libertés fondamentales » de circulation (des personnes, des biens, des services et des capitaux), et l'instauration pour tout ce qui relève du marché unique du vote à la majorité qualifiée, ce qui enlevait le droit de veto dont disposait chaque État avec la règle de l'unanimité et permettait qu'un État puisse se faire imposer ce qu'il ne veut pas. L'Acte unique accélère considérablement l'élaboration législative communautaire, puisqu'il implique, au titre de l'harmonisation du grand marché sur l'ensemble de la Communauté, l'adoption de centaines de directives et règlements.

3. Un retour du politique

Le traité de Maastricht de 1992, moins de trois ans après la chute du mur de Berlin, comporte un double caractère. D'un côté, il pousse à son terme l'intégration économique, avec l'Union économique et monétaire, la monnaie unique, les critères de convergence, la Banque centrale, etc. Mais, en même temps, deux ans après la chute du mur de Berlin, il manifeste le retour à des objectifs clairement politiques : il institue une « citoyenneté européenne » ; il pose les bases d'une Europe sociale ; il engage les fondements d'une construction diplomatique et de défense, avec le « deuxième pilier » – politique étrangère et de sécurité commune ; un « troisième pilier » concerne la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures ; il fait référence au principe de « subsidiarité » ; il jette les prémices de nouvelles politiques communautaires en matière de protection des consommateurs, de réseaux transeuropéens, de compétitivité de l'industrie, de cohésion économique et sociale, de protection de l'environnement.

Ces dispositions définissent un nouveau contenu à l'intérêt commun européen en construction. Alors que l'intégration européenne s'était menée jusque-là essentiellement selon la logique économique de la concurrence et du marché, on assiste à l'émergence possible de deux autres logiques, à la fois en coexistence et en concurrence avec la première : celle de la coopération entre les acteurs des différents pays et celle de la solidarité. Ce sont les tensions entre ces logiques, ainsi qu'entre intérêt commun et intérêts nationaux qui structurent les étapes ultérieures.

Le traité d'Amsterdam de 1997 fait référence, à propos des services d'intérêt économique général (article 16), pour la première fois à la « cohésion territoriale » et à des « valeurs communes », comme fondements de l'intérêt

commun. Il y a en effet dans le « modèle européen de société ou de civilisation », du fait de son histoire, de sa culture, des mouvements sociaux qui l'ont marqué, en particulier au cours des deux derniers siècles, une série d'unités contradictoires, de tensions, qui ne se manifestent pas de la même façon ailleurs qu'en Europe : entre individu et collectif, droits et devoirs, libertés et contraintes, concurrence et solidarité, compétition et égalité, capital et travail, flexibilité et sécurité, travail et autres formes de la vie sociale, marché et intérêt général, public et privé, économie et social, ouverture et repli, participation et retrait, responsabilité et domination, autorité et démocratie, centralisation et décentralisation, concentration et déconcentration, progrès et réaction, changement et tradition, expansion et ancrage, nation et internationalisme, consommateur et citoyen, etc. Ces rapports évoluent en fonction des attentes, aspirations, besoins et rapports de force.

Le Conseil européen tenu à Cologne les 3 et 4 juin 1999 a décidé de « réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une Charte de manière à leur donner une plus grande lisibilité ». La Charte des droits fondamentaux de l'UE, proclamée lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, définit explicitement et pour la première fois les références communes auxquelles les citoyens et habitants peuvent se référer. Elle n'a cependant de valeur juridique qu'avec le traité de Lisbonne en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009.

Après les refus français et néerlandais du traité instituant une Constitution pour l'Europe, ses principales dispositions institutionnelles et politiques ont été reprises dans le traité de Lisbonne, avec cependant un bémol essentiel : tous les éléments pouvant être interprétés comme des étapes vers une transformation possible de l'UE en une fédération politique ont disparu et les références aux compétences et pouvoirs des États membres ont été renforcées. Le traité de Lisbonne marque une pause dans un processus qui pouvait sembler irréversible, un repli sur les États membres, leurs intérêts et leurs prérogatives. Cette tendance a d'ailleurs été renforcée par la crise financière, économique et sociale de 2008-2012, qui, comme toute crise économique, amène dans un premier temps des replis sur les intérêts individuels de chaque groupe et collectivité, de chaque État, dans le vain espoir de limiter les effets de la crise et d'en trouver plus facilement des issues.

4. Institutions et gouvernance

L'intégration européenne n'a pas seulement donné lieu à la définition de politiques communes ainsi que de règles et normes communes ; elle s'est aussi traduite par la mise en place d'institutions nouvelles, porteuses de logiques spécifiques (Quermonne, 2010b). L'UE est caractérisée par un système institutionnel original qui la distingue des organisations internationales classiques tout comme des États-nations traditionnels. Les États

consentent des délégations de souveraineté (compétences exclusives de l'UE ou partagées avec les États membres) au profit d'institutions, représentant à la fois les intérêts nationaux et l'intérêt communautaire, et liées par des rapports de complémentarité dont découlent les processus décisionnels.

Les institutions communautaires sortent du cadre traditionnel de référence des États-nations, distinguant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Ce sont une série de réseaux (nationaux, politiques, administratifs, économiques), dont le langage commun est un système d'arbitrage d'ordre juridique.

Le Conseil européen réunit les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres ; il définit les orientations politiques et fixe les priorités de l'Union ; avec le traité de Lisbonne, son président est élu par les membres du Conseil européen pour cinq ans au maximum. Le Conseil, également appelé « Conseil des ministres », réunit les ministres représentant chacun un État membre ; il partage les pouvoirs législatif et budgétaire avec le Parlement européen, mais son pouvoir d'exécution est difficile à distinguer du pouvoir de production des normes juridiques : il relève du législatif, mais aussi de l'exécutif, en particulier en matière de politique étrangère et de sécurité.

La Commission européenne est un quasi-exécutif, encadré par des compétences précises d'attributions. Outre le fait d'être gardienne des traités, elle dispose du quasi-monopole de l'initiative législative : elle joue le rôle d'initiateur des normes juridiques, préparant les « lois », et les proposant ; mais, en même temps, elle élabore de fait l'essentiel de la législation dérivée. Dans certains domaines, elle a même le pouvoir d'édicter directement des directives, ce qui lui donne une compétence de nature législative. Elle a aussi des responsabilités de contrôle et est une sorte de « procureur » européen qui a des fonctions quasi juridictionnelles : par exemple, en matière de concurrence ou de commerce extérieur, la procédure devant la Commission ressemble beaucoup à une quasi-procédure juridictionnelle avec une faculté d'appel à la Cour de justice de l'Union européenne.

Si le traité de Lisbonne définit une « procédure législative ordinaire » reposant sur la codécision entre le Conseil des ministres et le Parlement européen, d'autres modes de décision continuent à exister dans certains domaines.

Le Parlement européen est l'organe d'expression démocratique et de contrôle politique, qui participe également au processus législatif. Élu au suffrage universel depuis juin 1979, il exerce conjointement avec le Conseil une fonction législative. Chacun des traités depuis l'Acte unique de 1986 est venu progressivement renforcer les pouvoirs du Parlement, qui dorénavant vote le budget, investit la Commission et peut la censurer. Mais le Parlement européen ne relève pas, à la différence des parlements d'États-nations, de clivages majorité/opposition, mais de la recherche de convergences les plus larges possible, car c'est à ce prix qu'il pèse dans le rapport avec les autres institutions (ainsi le long processus de la directive services).

La procédure législative ordinaire et les interactions Conseil-Parlement relèvent de la double légitimité de l'UE, dont les rapports ont évolué

dans le temps, mais qui reste et restera longtemps constitutive, celles des États membres – et donc de l’intergouvernementalité – et celle qui repose sur l’élection du Parlement européen au suffrage universel. En témoigne également le système de double majorité que le traité de Lisbonne met en place à partir de 2014 : les décisions du Conseil devront être adoptées par 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l’Union.

La quatrième grande institution européenne, la Cour de justice, juge des contentieux qui lui sont soumis soit directement, soit par des questions préjudicielles posées par des juridictions nationales dans la mise en œuvre et l’interprétation des traités européens et du droit communautaire. Elle ne peut ni s’autosaisir ni généraliser les cas qui lui sont soumis, mais ses jugements sont sans appel et font jurisprudence pour tous les cas similaires. Elle élabore ainsi au cas par cas « une interprétation qui s’incorpore aux normes » (Masson, 2008, p. 56) et peut être ainsi considérée comme un quasi-législateur.

Le Conseil et la Commission sont assistés par le Comité économique et social, qui vise une association active des milieux professionnels et syndicaux, ainsi que, depuis le traité de Maastricht, par le Comité des régions, dont les membres représentent les autorités locales et régionales des États. Ils doivent être obligatoirement consultés avant l’adoption d’un grand nombre de décisions et peuvent également rendre des avis de leur propre initiative.

Parmi les organes européens, il faut également ajouter la Cour des comptes européenne, ainsi que la Banque européenne d’investissement et la Banque centrale européenne.

Ainsi, les institutions et organes européens sont le reflet des différentes sources de légitimité de l’Union européenne, des unités contradictoires entre intérêt commun et intérêts nationaux, régionaux et locaux, entre le « communautaire » et l’interétatique, entre méthode communautaire et intergouvernementalité. En témoignent les quatre ou même cinq « présidents » dont le traité de Lisbonne dote l’UE : le président permanent du Conseil, la présidence tournante (tous les six mois) du Conseil des ministres, le président de la Commission européenne et le président du Parlement européen, auxquels on peut ajouter la haute représentante de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce partage et ce jeu interinstitutionnel suffisent à démontrer l’originalité de l’UE, l’impossibilité de plaquer sur celle-ci les concepts traditionnels des États-nations.

Le Livre blanc sur la gouvernance³ fait une description idéalisée de la « méthode communautaire », qui vise à associer une série d’unités

3. Gouvernance européenne, Livre blanc, COM(2001) 428.

contradictoires, entre diversité et unité, grands et petits pays, intérêt général au niveau de l'Union et intérêts particuliers au sein des États :

La Commission européenne est la seule à formuler des propositions législatives et de politiques. Son indépendance renforce sa capacité d'exécuter les politiques, d'être la gardienne du Traité et de représenter la Communauté dans les négociations internationales. Les actes législatifs et budgétaires sont adoptés par le Conseil de ministres (représentant les États membres) et le Parlement européen (représentant les citoyens). L'emploi du vote à la majorité qualifiée au Conseil est un élément essentiel pour assurer l'efficacité de cette méthode. L'exécution des politiques est confiée à la Commission et aux autorités nationales. La Cour de justice des Communautés européennes garantit le respect de l'état de droit.

Le Livre blanc tente une réflexion sur les principes et conditions d'une bonne gouvernance (« ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence »). Les intentions, comme les références à la démocratie et à l'État de droit, à la transparence et à la participation, sont fort louables, mais il manque une analyse critique des difficultés et obstacles qui empêchent ou freinent leur mise en œuvre.

Mais il existe aussi un autre mode d'europanisation, la « méthode ouverte de coordination » (MOC), lancée officiellement en 2000 au Conseil européen de Lisbonne. Elle est « un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États membres [...] Elle se fonde sur la mesure régulière des progrès réalisés sur la voie de ces objectifs afin que les États membres puissent comparer leurs efforts et s'enrichir de leurs expériences mutuelles⁴ ». La MOC permet de faire émerger des accords consensuels qui n'ont pas d'effet obligatoire pour les États membres mais qui peuvent s'imposer politiquement ou socialement.

5. Subsidiarité et proportionnalité

Au cœur de ces enjeux de gouvernance figure la mise en œuvre d'un principe consacré par l'intégration européenne : le principe de subsidiarité (voir Clergerie, 1997). Ce principe est souvent faussement présenté comme donnant dans chaque circonstance la priorité aux échelons locaux, à moins que ceux-ci ne « délèguent » leurs responsabilités aux échelons supérieurs nationaux ou communautaires. En fait, le traité de l'Union européenne (article 5) précise :

L'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure

4. *Ibid.*

où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Une bonne application du principe de subsidiarité implique d'examiner au cas par cas, et de manière évolutive, ce qui doit relever de l'UE dans la mesure où elle est plus efficace que chacun des États agissant séparément, là où donc son intervention apporte une « valeur ajoutée ». En même temps, l'UE doit limiter son action à ces compétences et n'utiliser que les moyens nécessaires aux objectifs ainsi définis. Pour tous les autres domaines, l'UE devrait laisser une grande marge d'initiatives, une réelle autonomie, un « large pouvoir discrétionnaire » (expression du protocole 26 consacré aux services d'intérêt général) aux autorités publiques nationales, régionales et locales pour définir et mettre en œuvre d'une part leurs compétences, d'autre part la forme la plus adaptée à leurs spécificités. Comme nous l'avons clairement montré pour ce qui concerne les services publics (voir Bauby et Similie, 2010), l'UE est une conjugaison d'unité et de diversité et non une harmonisation ou même une convergence systématique.

6. Quelle démocratie ?

De la même façon, il faut s'interroger sur la démocratie et ce qu'il est convenu d'appeler le « déficit démocratique européen ». Le concept et la théorie de démocratie tels que définis dans les « démocraties occidentales » sont-ils opératoires et adéquats aux réalités de ce qu'est l'UE ? Sans doute le Parlement européen est-il l'institution qui correspond le mieux aux normes habituelles de la « représentation démocratique », encore que son élection dans le cadre de chaque État membre et avec des modes différents représente une entorse à l'idéal type. Mais le jeu complexe des institutions européennes dont nous avons rappelé les principales spécificités ne saurait relever d'une appréciation quantitative d'un trop peu de démocratie.

Il faut en particulier prendre en compte deux originalités du fonctionnement des institutions européennes, la « comitologie » et le « *lobbying* », qu'une appréciation hâtive caractérise, en particulier en France, comme des entraves à une véritable démocratie. En fait ce sont aujourd'hui des outils essentiels qu'utilisent les institutions communautaires, en particulier la Commission, mais aussi le Parlement européen pour connaître la diversité des réalités dans toute l'UE (voir Saurugger, 2004). La Commission européenne ne dispose que d'effectifs limités (contrairement à l'image donnée des « eurocrates ») et de peu d'éléments pour appréhender la série de diversités qui existent à l'échelle des 27 États membres ; alors qu'elle a pour fonction en particulier de promouvoir l'intérêt communautaire et de faire des propositions législatives, elle ne dispose que de peu de moyens de

connaissance de la réalité dans toutes ses dimensions, les États membres étant structurellement attachés à conserver leurs données et connaissances, compte tenu des tensions entre intérêts nationaux et intérêt commun européen. Le *lobbying* est dès lors apparu comme étant un moyen essentiel de contournement de cet obstacle, en invitant tous ceux qui le veulent à faire part de leurs réflexions et propositions, de manière officielle et la plus transparente possible, sur la place publique et non, comme c'est le cas en France, lors de rencontres discrètes ou de bons repas.

À l'évidence, les différents acteurs ont des moyens très différents pour conduire ce *lobbying*, pour répondre aux consultations organisées par la Commission européenne, pour venir rencontrer les services de la Commission ou les parlementaires européens. Il y a là un chantier à ouvrir pour développer le pluralisme du *lobbying*, assurer un contrôle parlementaire efficace, faire respecter des règles de déontologie. Mais il serait absurde de prétendre l'interdire : il est légitime que les acteurs se regroupent pour faire entendre leurs besoins, aspirations et demandes, sauf à remettre en cause le droit d'association, dont il faut rappeler ici qu'il a fallu cent douze ans après la Révolution pour que les élites françaises le reconnaissent. En fait, on doit sans doute considérer un *lobbying* pluraliste, aussi paradoxal cela peut-il apparaître, comme une forme d'« euro-démocratie » adaptée à ce qu'est aujourd'hui l'UE.

Nous retrouvons ici la place de l'« individu » et du « citoyen » dans cette construction. Si l'Union était un véritable État, chaque individu pèserait de la même manière et le Parlement européen serait élu directement par l'ensemble de ses citoyens au niveau de l'Union et non par représentations nationales.

Le traité de Lisbonne innove en instituant une « initiative citoyenne » par laquelle un million de citoyens européens ressortissants d'au moins un quart des États membres pourront demander à la Commission européenne de présenter de nouvelles propositions législatives.

Parmi les innovations institutionnelles de l'Union, le Livre blanc sur la gouvernance européenne met l'accent à juste titre sur de nouveaux organes de médiation.

Le rôle et l'efficacité du médiateur européen et de la commission des pétitions du Parlement européen doivent être complétés par la création de réseaux d'organismes similaires existant dans les États membres, qui puissent statuer sur les litiges faisant intervenir des citoyens et des questions d'ordre communautaire. Cela devrait améliorer la connaissance des citoyens quant à l'étendue et aux limites de leurs droits dans l'ordre juridique communautaire et leur permettre de savoir quelles autorités de l'État membre considéré peuvent résoudre certains problèmes.

7. Régulation et évaluation

Aujourd'hui, l'UE est un nouveau niveau de régulation. À travers l'élaboration des directives, puis leur transposition, ou l'application directe des règlements, elle est en mesure de modifier en profondeur les « règles du jeu » dans l'ensemble des États membres. Elle est l'initiatrice et la formalisatrice de décisions toujours plus nombreuses, mais renvoie le plus souvent la mise en œuvre et l'évaluation de celles-ci au niveau national. Bien loin de suivre ceux qui estiment prématuré de poser la question d'instances européennes de régulation, il faut prendre en compte le fait que les institutions européennes, la Commission (aujourd'hui, la DG Concurrence et la DG Marché intérieur sont des régulateurs de fait dans de nombreux domaines) et la Cour de justice exercent d'ores et déjà un rôle de régulation, le plus souvent sans le reconnaître explicitement. Il convient donc de procéder aux nécessaires clarifications et de préciser, sur la base du principe de subsidiarité, ce qui relève d'une régulation européenne, sur quelles bases, avec quels organes et selon quels modes de relations avec les régulations nationales et infranationales.

Le Livre blanc sur la gouvernance souligne qu'« une culture renforcée d'évaluation et de rétro-information doit être créée afin de tirer les enseignements des succès et des erreurs du passé. Cela contribuera à éviter que les propositions ne réglementent exagérément et à faire en sorte que les décisions soient prises et appliquées au niveau qui convient ». Dans les faits, la culture de l'évaluation reste fort limitée et le plus souvent confisquée par la Commission, comme le montre l'absence d'évaluation des services publics.

8. Quels acteurs ?

L'ensemble de ces mutations reposent sur des acteurs, sur leurs interventions, mobilisations et stratégies.

Les acteurs économiques européens apparaissent relativement divisés en matière d'intégration européenne. Certains sont d'ores et déjà intégrés dans les processus de mondialisation et dans des jeux d'alliances transatlantiques qui les amènent à vouloir limiter les objectifs de l'UE à être un grand marché unique largement ouvert sur le monde. Les règles de concurrence, sur lesquelles est fondée l'intégration économique, ont d'ailleurs plutôt poussé chaque acteur national à privilégier ces alliances transatlantiques, afin d'éviter les risques d'abus de position dominante sur le marché intérieur. D'autres, au contraire, semblent considérer que la base locale et régionale de la production de valeur reste déterminante et que l'Europe a une histoire et des caractéristiques, qui sont porteurs de compétitivité à long terme. Ils semblent plutôt favorables au développement de processus d'intégration non seulement économiques, mais aussi politiques.

Les gouvernements sont eux aussi divisés, tant ils sont ballottés entre le développement du processus d'intégration européenne et le fait de relever de logiques nationales, ce qui les conduit souvent à privilégier ou à n'accepter que ce qui est favorable à leurs intérêts (ou égoïsmes) nationaux. Cette contradiction a été motrice dans le développement des logiques à l'œuvre jusqu'ici, dans les crises, comme dans les avancées de l'intégration. Tout l'enjeu consiste à concevoir une intégration qui ne soit pas à somme nulle (le positif qui provient d'une nouvelle intégration s'accompagne de négatifs équivalents), mais d'un jeu à somme positive. Le fait que chacun des États pris séparément soit incapable de peser dans la mondialisation, mais qu'ensemble les pays européens peuvent mettre en œuvre certaines mesures et exercer des rapports de force, est évidemment un facteur favorable à cette hypothèse. Il reste que le poids des traditions et histoires nationales ne saurait être sous-estimé, ni passé par pertes et profits. C'est tout l'intérêt du principe de subsidiarité de permettre de clarifier ce qui relève de chaque niveau et de définir des rapports non hiérarchiques entre eux.

Du côté de la société civile et des mouvements sociaux, on retrouve également de profondes contradictions. Au risque d'être quelque peu caricatural, on peut distinguer les forces qui se sont saisies des enjeux européens comme instruments pour mener leur traditionnelle dénonciation de la mondialisation, des gouvernements, des États, des acteurs économiques, etc., sans rechercher quelque proposition destinée à jouer un rôle moteur dans les processus d'intégration, tant elles sont persuadées qu'il ne peut rien en sortir de positif. D'autres, au contraire, complètent leurs critiques des politiques, des stratégies et des acteurs, par des propositions destinées à faire de l'intégration européenne un enjeu en tant que tel, à promouvoir des mobilisations et à construire des rapports de force pour influencer sur le contenu même de l'intégration européenne, prenant en compte le fait, d'une part, que l'issue des processus n'est pas écrit d'avance, d'autre part que l'Europe est un cadre pertinent pour ne pas être soumis aux logiques de la mondialisation libérale.

Les partis politiques ont eux aussi un retard important à combler pour devenir de véritables acteurs de la construction européenne. Certes, se sont constitués sur le papier des « partis européens », mais ceux-ci restent aujourd'hui bien davantage de timides coordinations de partis nationaux que de véritables acteurs européens.

Cette brève analyse des principaux acteurs conduit à prendre en compte les stratégies d'alliances qui peuvent se développer et qui se posent de manière différente des traditionnelles stratégies d'alliances nationales. Les clivages européens traversent toutes les forces politiques nationales. On pourrait même faire l'hypothèse qu'un poids croissant des enjeux européens pourra conduire à terme à un processus de décomposition-recomposition des forces politiques traditionnelles.

9. L'Union européenne n'est pas un « État-nation »

Le devenir de l'intégration européenne n'est pas écrit d'avance. Il s'écrira à travers crises et avancées, sur la base de rapports de force, de mouvements sociaux. Il sera ce qu'en feront les forces sociales.

L'UE est-elle un « État nation »? Il faudrait pour cela qu'elle réponde aux critères avancés aussi bien par Hobbes (2000) et Hegel (1940) que par Weber (1963). Le premier a montré que l'essence de la fonction de l'État est d'éviter le combat permanent de chacun contre chacun et contre tous, potentiellement destructeur de la collectivité et donc de chacun de ceux qui la composent; c'est l'institution en position de tiers qui donne force de loi aux engagements contractuels. Hegel a souligné que l'État, garant du lien social, instaurateur de la paix sociale, se présente comme le porteur de l'intérêt général. Quant à Weber, il a clairement dégagé que l'État détient le monopole de la violence légitime; c'est la seule machinerie sociale qui permette la confrontation pacifique des intérêts particuliers. On le voit, on ne peut faire relever l'UE de ces fondements.

Ainsi donc, l'UE n'est – et ce sera vrai pour une longue période – ni un État-nation, ni un super-État, ni une fédération, ni une confédération, ni un « État du troisième type », mais reste ce que Jacques Delors qualifiait d'OPNI (objet politique non identifié) et qu'il propose aujourd'hui de qualifier de « fédération d'États-nations », sans que ce soit un « État » (voir Quermonne, 2010a). Certes l'UE dispose aujourd'hui de certaines prérogatives de pouvoir d'État, mais le jeu particulier de la répartition des compétences, du principe de « subsidiarité » et des institutions (que le traité de Lisbonne actualise et clarifie), les rapports entre un intérêt commun – « communautaire » – en construction et la persistance – voire souvent l'exacerbation, en particulier comme première réponse à la crise – des intérêts nationaux devraient nous empêcher de plaquer sur l'UE des concepts et théories construits pour rendre compte d'autres réalités: calquer les modes de penser l'UE sur la manière dont nous analysons les États-nations est une impasse. Il faut faire émerger de nouvelles catégories d'action publique et d'instances publiques, de nouveaux concepts aptes à rendre compte de l'histoire, des réalités actuelles et des enjeux des prochaines décennies.

On voit bien aujourd'hui combien les débats sur la « gouvernance économique » et le « Pacte pour l'euro + » adopté par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 ne sont pas ceux qu'aurait un « État » intégrant toutes les dimensions politiques, économiques, sociales et culturelles, mais restent étroitement économiques et financiers⁵.

Un exemple significatif de ce que n'est pas l'UE et en même temps de ce qu'elle peut faire aujourd'hui est celui du processus d'européanisation

5. C'est l'esprit des propositions de la Commission spéciale sur la crise économique et financière mise en place par le Parlement européen au printemps 2011 de dépasser cette vision réductrice.

des services publics (voir Bauby, 2011a et 2011b). Engagé avec l'Acte unique de 1986 afin de mettre en œuvre les quatre libertés fondamentales de circulation, il s'est mené sur une stratégie consistant à casser les frontières et les monopoles nationaux ou locaux et à améliorer l'efficacité des services, en les « libéralisant » par l'introduction progressive de formes de concurrence. Toute une série d'acteurs ont essayé de combattre cette stratégie en demandant à l'UE d'adopter une « Charte des services publics », puis une « directive cadre », c'est-à-dire une série de règles et de principes communs à tous les secteurs, qui permettraient de les garantir. Menée depuis vingt ans, cette démarche n'a pas abouti, tant elle a rencontré les oppositions qui se sont conjuguées de ceux qui veulent que l'UE se mêle le moins possible des services publics, de ceux pour lesquels une directive cadre empêcherait de « libérer les forces du marché » et de ceux qui sont attachés aux spécificités de chaque secteur, qu'un cadre général aplanirait.

En fait, cette démarche ne pouvait qu'échouer, car elle se fondait sur une analyse erronée de ce qu'est l'UE. Un tel cadre juridique général n'existe dans aucun des États membres de l'UE, même pas dans le plus centralisé et le plus attaché aux services publics, la France. Pourquoi l'UE, qui n'est pas un État, pourrait-elle faire ce que n'ont jamais fait les États-nations ? La démarche repose sur le fantasme d'une UE idéalisée, qui viendrait suppléer aux carences des États membres, d'une UE rédemptrice des échecs de stratégies nationales.

Peut-être l'UE pourra-t-elle être assimilée un jour à un « État », à condition de reposer sur une « nation » à laquelle s'identifieraient les individus... Mais les conditions sont loin d'en être réunies. L'« accrochage institutionnel » de l'individu se fait non pas par une adhésion à un « État » abstrait mais par un attachement symbolique à la nation perçue comme une famille élargie, dont l'existence s'est construite historiquement comme opposée aux autres. La « nation européenne » n'existe pas aujourd'hui.

Que sera l'UE demain ? Une fédération d'États-nations, sans être un État, comme le propose le même Jacques Delors ? La formule peut paraître séduisante, mais l'emploi du terme de « fédération » est sans doute trop connoté pour ne pas susciter bien des appréhensions ou oppositions.

10. Esquisses de nouveaux concepts

Si la construction européenne peut être critiquée pour sa lenteur et sa timidité à relever les défis de la mondialisation, on peut aussi en faire une autre lecture à l'échelle du temps long : en un demi-siècle s'est mené un processus original et inédit, en rupture complète par rapport aux derniers siècles, sans précédent dans l'histoire, et qui est aujourd'hui une référence – un modèle ? – pour bien d'autres régions du monde dans le contexte d'une mondialisation qui demande à être maîtrisée.

L'intégration européenne repose sur l'élaboration d'un intérêt commun aux États membres et aux citoyens européens, qui puisse se conjuguer

avec les intérêts nationaux de chacun. Construire des réponses s'inscrivant dans cette problématique demande du temps et du pragmatisme. Il ne s'agit pas de brûler les étapes, mais de faire converger au cas par cas des histoires, traditions et intérêts différents, de conjuguer unité et diversité⁶, dans une démarche « gagnant-gagnant », un « jeu à somme positive », qui puissent être reconnus comme tels par les acteurs, faire l'objet d'un large accord ou consensus, être considérés comme légitimes et devenir « hégémoniques » (au sens de Gramsci) au point de s'imposer dans les politiques et institutions.

Encore faut-il à cet effet disposer des outils et concepts permettant de rendre compte de ce qu'est – et sera pour une longue période – l'UE, de façon à disposer d'un cadre conceptuel opérationnel, permettant de rendre créatrices les tensions et unités contradictoires qui la caractérisent.

On peut tenter ici d'esquisser cinq pistes pour innover et ne pas plaquer des cadres inadaptés de pensée.

10.1. *L'Union européenne comme « Union d'États-nations »*

Le traité de Maastricht de 1992 a institué l'« Union européenne », englobant la Communauté économique européenne et les deux autres piliers, précisant ses objectifs et relançant donc le débat sur les rapports entre l'économique – qui avait été le vecteur d'intégration depuis le traité de Rome de 1957 – et le politique, mais sans trancher sur le référentiel institutionnel qu'elle aurait à l'avenir ; ce terme d'« Union » a été maintenu comme référence aussi bien par la Convention pour l'avenir de l'Europe et le projet de traité constitutionnel qui en est issu, que par le traité de Lisbonne ; les références à un objectif « fédéral » avancées par la Convention n'ont pas été retenues pour laisser ouverte la forme que pourra prendre demain l'UE.

La proposition évoquée de Jacques Delors, consistant à parler de « fédération d'États-nations » a l'avantage de mettre l'accent sur le fait que le référentiel « État-nation » reste celui des États membres et que l'UE n'entre pas dans cette catégorie. Mais l'emploi du concept de « fédération » ne contribue pas à lever les confusions, méfiances et rejets. C'est pourquoi pour toute la période à venir – qui sera sans doute longue – la référence à une « Union d'États-nations » semble bien plus opératoire et productive. Ce qui compte, c'est le contenu des orientations et politiques que mènera l'UE sur la base des compétences – à ce stade, les quelques compétences exclusives et les nombreuses compétences partagées – que le traité de Lisbonne a clarifiées, dont le contenu ne permet pas de parler d'« État » à propos de l'UE.

6. Le *think tank* Notre Europe, fondé par Jacques Delors, a pris comme devise « Penser l'unité européenne », alors que l'enjeu devrait être de penser l'unité et la diversité.

10.2. Une « gouvernance conjugante »

Quelle gouvernance adaptée à ces compétences et objectifs de l'UE? Le débat des trois dernières années sur la « gouvernance économique » montre l'impasse des propositions qui se fondent sur l'importation des termes et concepts forgés pour les États-nations. Il en est ainsi par exemple des propositions de mise en place d'un « gouvernement économique » européen ou de la zone euro. D'abord, parce qu'aucun « gouvernement » ne peut reposer sur un saucissonnage entre l'économique et le reste; ensuite parce que tout « gouvernement » se fonde sur un « pacte de légitimité » dont rien aujourd'hui ne permet de présupposer l'existence; un « gouvernement » serait amené à décider de mesures pour l'ensemble de l'UE ou de la zone euro, dont on voit bien qu'elles seraient inacceptées parce qu'inacceptables, parce que sans fondement de légitimité. On le voit bien avec toutes les incertitudes qui existent aujourd'hui autour de la « conditionnalité » de l'affectation des fonds européens de cohésion.

La « gouvernance conjugante » cherche à rendre compte d'une série d'unités contradictoires qui structurent et structureront longtemps l'UE et qu'il s'agit ni de nier ni d'opposer ou de prétendre dépasser, mais de conjuguer: le communautaire et l'inter-gouvernemental; l'économique, le social et l'environnemental; le local, le régional, le national et l'europpéen – qui fait l'objet des réflexions sur la *multi-level governance*; les intérêts nationaux et la construction d'un « intérêt général communautaire »; plus généralement l'unité et la diversité.

10.3. Une « dynamique européenne de régulation et d'évaluation »

L'UE n'est pas un État-nation, mais elle est fondée sur le principe de subsidiarité, qui lui donne des compétences quand son action est plus efficace que celle des États membres agissant séparément, et en même temps sur la participation de tous les acteurs concernés, les « parties prenantes » ou *stakeholders*.

Sur ces bases fondatrices, l'UE a de réelles responsabilités en matière de régulation économique, sociale, et politique. Mais elle a tendance à concentrer les fonctions de régulation soit au sein des institutions que sont la Commission européenne – en particulier les DG concurrence et marché intérieur – ou la Cour de justice, soit dans des agences ou comités définis comme « indépendants », mais qui reposent pour l'essentiel sur un fonctionnement technocratique.

Une « dynamique européenne de régulation et d'évaluation » suppose de mener de front deux mouvements, dans le cadre des compétences de l'UE et uniquement dans ce cadre, sans empiéter sur les compétences et responsabilités des États membres: celui de la démocratisation de toute

instance de régulation pour l'ouvrir réellement à la participation active de toutes les parties prenantes, pour susciter des débats publics à tous les niveaux et contribuer à construire du « lien européen » ; celui du développement créatif d'outils d'évaluation adaptés, permettant d'améliorer la connaissance de la diversité des réalités et d'assurer un suivi permanent des évolutions et transformations aussi bien que des effets des mesures et politiques européennes – ce qui suppose là aussi la participation active de toutes les parties prenantes.

L'étude « *Mapping of the public services in the European Union and the 27 Member States* » (Bauby et Similie, 2010) a mis l'accent sur le fait que jusque-là les institutions européennes ne disposaient pas d'une connaissance complète de la situation des services publics et pratiquaient une gouvernance européenne « aveugle » ; mais comme cette recherche risque de ne pas être régulièrement suivie et actualisée, on pourrait retomber rapidement dans le même travers.

10.4. Une « euro-démocratie »

Il n'existe pas de « modèle » de démocratie adapté aux réalités de ce qu'est aujourd'hui l'UE. On ne saurait donc se contenter de transposer une des formes de « démocratie représentative » existant dans les États-nations membres. Certains ont proposé pour la ratification du traité constitutionnel de recourir à un référendum européen ; mais, outre le fait que cette forme de consultation n'existe pas dans certains États membres, on connaît bien en France les aléas qui peuvent pervertir cette forme de consultation qui prétend résumer en choix binaire ce qui relève de la complexité. D'autres avancent l'hypothèse d'une élection au suffrage universel du « président de l'UE » ; outre que ce serait simplifier abusivement des institutions qui relèvent d'équilibres fragiles mais nécessaires, on connaît trop aussi en France les multiples effets pervers de cette forme de personnalisation-technocratisation pour prétendre l'« exporter » à l'échelle de l'Europe. Plus séduisante est sans doute la proposition de profiter de l'élection du Parlement européen au suffrage universel pour que le président de la Commission soit le candidat du parti ayant remporté les élections ; mais, outre le fait que ces élections sont marquées par un abstentionnisme record, dont il n'est pas sûr que la mesure la ferait diminuer, ce serait lui donner une légitimité qui amènerait la Commission, qui concentre déjà beaucoup de pouvoirs, à prendre le pas sur les autres institutions.

Il faut donc inventer et faire vivre des formes innovantes de participation des 500 millions d'Européens, dépassant les formes et oppositions traditionnelles. L'essence de la « démocratie » ne se résume pas à l'existence d'élections, mais consiste à assurer la prise en charge collective à chaque niveau d'organisation de la maîtrise de sa situation et de son devenir, associant toutes ses composantes et donc chaque citoyen qui la compose. Plutôt que d'attendre des recettes miracles institutionnelles, il faut multiplier, pour

ce qui concerne les compétences de l'UE, les formes de débats publics, d'expression des attentes et aspirations de tous les citoyens à tous les niveaux, un « espace public » européen, pour féconder les débats européens et les décisions des institutions par la participation citoyenne. De ce point de vue l'« initiative citoyenne » instituée par le traité de Lisbonne va dans le sens de ces expérimentations plurielles qu'il faut encourager.

10.5. *La construction d'une « société civile européenne pluri-morphe »*

Parmi les éléments clés de l'« euro-démocratie » à construire, figure la nécessité de permettre l'éclosion d'une véritable société civile à l'échelle européenne. Ces dernières années de multiples initiatives se sont développées dans ce sens, allant de formes institutionnelles, par exemple la définition du Comité économique et social européen (CESE) comme expression de la « société civile organisée », à des initiatives de réseaux s'inscrivant dans le processus de construction européenne et visant à faire émerger un débat européen et des propositions pour l'Europe.

Si l'expression de « société civile européenne pluri-morphe » est employée, c'est qu'il s'agit aujourd'hui de faciliter l'éclosion de multiples initiatives et expériences, sans vouloir à ce stade leur imposer un cadre unique. L'objectif est d'essayer de relier le micro et le macro dans un processus pluriel et non hiérarchique. Pourquoi les institutions européennes n'ont-elles toujours pas adopté un statut souple d'association européenne, facilitant l'innovation ?

Il faut revenir ici sur le « *lobbying* » dont ont été montrées à la fois les origines et la nécessité. Plutôt que de prétendre l'interdire – ce qui serait d'ailleurs complètement illusoire –, il semble qu'il faille continuer à l'inscrire comme élément de l'« euro-démocratie », en essayant de limiter le déséquilibre de moyens qui existe entre d'un côté la représentation des groupes d'intérêt économiques et de l'autre toutes les formes liées à l'émergence de la société civile ; les institutions européennes devraient développer des outils – sans impliquer nécessairement le versement de « subventions » à telle ou telle organisation – permettant l'expression et l'intervention de celle-ci dès lors qu'elle se situe comme acteur de la construction européenne, en assurant un véritable contrôle parlementaire de son caractère pluraliste.

Ces quelques pistes demandent à être critiquées et approfondies. Mais une chose semble sûre : on ne pourra pas faire l'impasse de telles remises à plat et inventions si l'on veut que l'UE soit un des vecteurs de notre devenir.

La manière dont la crise financière-économico-sociale actuelle a été appréhendée et gérée en Europe est révélatrice tout à la fois de la nécessité de l'intégration européenne, tant chacun des États européens est incapable de la maîtriser dans son cadre national, mais aussi de la fuite en avant

que représentent les appels au « fédéralisme » ou à la « gouvernance économique », tant ce qui est clé n'est pas la forme institutionnelle, mais le contenu des politiques communes, du projet européen, à mettre en œuvre, qui puisse faire converger les intérêts légitimes de chaque État et l'intérêt commun.

La crise appelle des réponses qui sortent des sentiers battus et qui ne peuvent ni se contenter de répéter les slogans des années 1970, ni forcer l'UE à rentrer dans le moule classique des « États-nations ». C'est d'innovations politiques, conceptuelles, paradigmatiques, dont l'UE a besoin.

Références bibliographiques

- BAUBY P., 2011a, *L'Européanisation des services publics*, Paris, Presses de Sciences Po.
—, 2011b, *Service public, services publics*, Paris, La Documentation française.
- BAUBY P. et SIMILIE M. M., 2010, « Mapping of the Public services in the European Union and the 27 Member States », <http://www.actionpublique.eu>.
- BITSCH M.-T., 2008, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Éditions Complexe.
- CLERGERIE J.-L., 1997, *Le Principe de subsidiarité*, Paris, Ellipses.
- HEGEL G. W. F., 1940, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Gallimard.
- HOBBS T., 2000, *Léviathan*, Paris, Gallimard.
- MASSON A., 2008, *Droit communautaire. Droit institutionnel et droit matériel*, Bruxelles, Larcier.
- MONNET J., 1996, *Repères pour une méthode. Propos sur l'Europe à faire*, Paris, Fayard.
- QUERMONNE J.-L., 2010a, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris, Presses de Sciences Po.
—, 2010b, *Le Système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 8^e édition.
- SAURUGGER S., 2004, *Les Groupes d'intérêt économique et l'élargissement de l'UE*, Paris, L'Harmattan.
- WEBER Max, 1963, *Le Savant et le politique*, Paris, UGE.

Chapitre 11

La coordination des politiques budgétaires européennes : pour une coopération renforcée géométrisée proactive

Philippe BANCE*

L'UE, en tant qu'espace régional intégré, n'est-elle pas un lieu de prédilection pour la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques? Située à un niveau intermédiaire entre le national et le mondial, ne peut-elle apporter des solutions d'avenir permettant de remédier à la crise économique, en particulier en refondant l'intervention publique? Ce besoin de repenser la politique européenne est d'autant plus pressant qu'on se trouve aujourd'hui face à :

- une perte de substance des politiques nationales avec la mondialisation ;
- une faible coordination des politiques publiques nationales ou régionales ;
- des carences de la gouvernance mondiale, notamment du fait de l'absence d'autorités en capacité de mettre en œuvre des politiques publiques d'envergure planétaire (Bance, 2011a et 2011b) ;
- une crise majeure qui touche de plein fouet l'UE (voir la première contribution de Philippe Bance *supra*).

L'objet de cette contribution est dès lors d'étudier les déterminants, la portée, la conditionnalité et les figures de nouvelles modalités de mise en œuvre de politiques budgétaires européennes coordonnées. On montrera que la coordination des politiques publiques passe par une coopération renforcée. On se placera dans la perspective d'une gestion proactive (Martin, 1983) de la politique économique, par l'instauration de nouvelles règles du jeu européennes. On cherchera ainsi à jeter les bases d'une approche renouvelée géométrisant l'UE. L'analyse sera développée en trois temps. On précisera tout d'abord quelles sont les justifications théoriques et les déterminants formels de la coordination des politiques budgétaires. On examinera ensuite les modalités de mise en œuvre et les limites des

* Directeur adjoint du Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation (CREAM), université de Rouen.

politiques européennes dans le contexte de crise actuelle. On analysera enfin les modalités d'expression possibles d'une intervention publique rénovée de coopération renforcée, fondée sur un nouveau modèle de politique européenne « géométrisée ».

1. Fondements théoriques et déterminants formels de la coordination des politiques budgétaires

La littérature économique est féconde sur les effets de la coordination des politiques économiques. L'unanimité n'y est pas de mise et la question oppose frontalement les théoriciens néolibéraux, en particulier des anticipations rationnelles, qui en récusent la portée et les théoriciens post-keynésiens, qui en soulignent les bienfaits. Les effets positifs de la coordination ne sont pas seulement mis en avant par les post-keynésiens. Ils renvoient également à d'autres apports de l'analyse économique : les économies de dimension et la théorie des jeux.

La problématique néolibérale vise à discréditer l'intervention publique en montrant l'inutilité et même la nocivité des politiques budgétaires interventionnistes, et en conséquence de la coordination des interventions publiques. Les référentiels théoriques sont le paradigme néoclassique et la théorie du cycle réel des anticipations rationnelles. L'argumentaire repose sur le théorème d'équivalence ricardienne et l'effet Ricardo-Barro (Barro, 1974). L'inefficacité et les effets pervers de l'intervention publique découleraient de la capacité des agents à annihiler les effets de la politique budgétaire en effectuant des anticipations dites rationnelles, c'est-à-dire qui « ne présentent pas d'erreurs systématiques (ou de biais) et utilisent toute l'information disponible » (Samuelson et de Nordhaus, 1998). Du fait de leur rationalité (substantive) et de leur parfaite connaissance des mécanismes économiques (plus précisément du modèle économique de référence), les agents économiques pourraient ainsi anticiper les effets de la politique budgétaire et les annihiler, qu'elle soit expansive ou de rigueur. Ils la rendraient à terme totalement inopérante, autrement dit « neutre » sur la croissance économique à moyen-long terme. La politique budgétaire pourrait générer a contrario des effets pervers par la montée du déficit et de la dette publics. Ainsi, dans le cas d'une politique budgétaire expansionniste, les agents économiques ne pourraient être trompés que transitoirement par un accroissement initial de l'activité et des revenus suscités par la politique budgétaire. Ils anticiperaient les effets inflationnistes d'une relance et l'accroissement induit des impôts (donc l'absence à terme d'accroissement de pouvoir d'achat), ce qui les dissuaderait d'accroître leur consommation. Il n'en résulterait aucun effet réel sur l'activité. De plus, des effets d'éviction pourraient en émaner : la montée des taux d'intérêt causée par l'accroissement de l'endettement public pénaliserait l'activité privée. Par ailleurs, une politique de rigueur budgétaire ne susciterait pas d'effets récessifs. Les agents anticiperaient les bienfaits du retour à l'équilibre budgétaire, ce

qui les amènerait à compenser les effets récessifs par un supplément de demande privée. Les préconisations sont dès lors sans appel : il convient de renoncer à toute politique budgétaire active, fût-elle coordonnée, et mener des politiques d'équilibre budgétaire. On éviterait ainsi les effets d'éviction, on renforcerait la crédibilité de la politique économique et on créerait les conditions d'une croissance durable. Les simulations fondées sur cette approche théorique apportent des résultats conformes aux attentes¹, surdéterminés qu'ils sont par des hypothèses pro-format (Bourdin et Collin, 2007). On se trouve dans une démarche d'autolégitimation, qui tend en fait à une entreprise théorique à caractère doctrinaire. Car même en admettant la conclusion d'un retour à la situation initiale après une relance budgétaire, on ne peut écarter l'utilité du recours à la politique budgétaire : la temporalité de l'ajustement n'est nullement précisée et la phase transitoire peut être longue, ce qui peut justifier le recours à une politique budgétaire expansionniste (Solow, 2002). Mais la portée de l'analyse est surtout contestable du fait du caractère héroïque de l'hypothèse d'anticipations rationnelles. L'absence de contrainte de liquidité des agents est une condition nécessaire de l'inefficacité à terme de la politique budgétaire. Dans le cas de politiques budgétaires restrictives, les agents privés peuvent ainsi compenser les effets récessifs de la contraction de la dépense publique. En cas de politique expansionniste, l'absence de contrainte de liquidité permet aux agents d'épargner pour se prémunir contre les hausses d'impôts anticipées, d'agir sur la seule base de l'anticipation de leurs intérêts personnels à long terme pour contrarier les effets de la politique conjoncturelle. Poser que les agents économiques ne sont pas soumis à la contrainte de liquidité est une posture théorique particulièrement irréaliste. Mais par-delà le caractère héroïque des hypothèses, il faut souligner le profond décalage entre prescriptions théoriques et politiques adoptées face à la crise. En 2009, les politiques expansionnistes ont en effet fait l'unanimité dans les pays de l'OCDE. Les États ont par la relance budgétaire cherché à stimuler la demande. Il s'agissait également d'endiguer une profonde défiance des agents économiques envers le marché, qui faisait craindre un effondrement généralisé du système économique (voir la contribution de Philippe Bance *supra*). Ces réalités ne sont pas prises en compte par la théorie des anticipations rationnelles. Pour celle-ci une crise de confiance ne peut être imputée aux marchés mais procède d'effets déstabilisateurs des politiques publiques. Ces considérations placent dès lors ce courant sous le feu de la critique poppérienne qui invite à récuser, dans le processus de sélection des théories, celles qui ne correspondent pas à la réalité de l'environnement, qui sont réfutées par l'expérience et la confrontation au milieu².

-
1. Tel est le cas des modèles Quest, NiGEM, Multimod, Marmotte, fondés sur des hypothèses d'optimisation inter-temporelle à anticipation parfaite.
 2. Pour Popper, « on doit considérer une théorie comme falsifiée, si nous découvrons un effet reproductible qui la réfute » (Popper, 1973, chap. IV : « La falsifiabilité », p. 85).

Les préceptes keynésiens ne sont pas exposés aujourd'hui à de telles critiques. Leur pertinence se trouve largement corroborée par le retour en force de l'État, dans le contexte de crise économique généralisée et de grande ampleur que l'on connaît depuis 2008. Un consensus international s'est instauré qui légitime l'action des États pour « agir avec vigueur sur les fronts financiers et macroéconomiques, pour mettre en place les conditions propices à un retour à une croissance soutenue [...] ; la politique budgétaire devant jouer un rôle crucial de soutien à court terme à l'économie mondiale » (FMI, 2009, p. XIII-XIV). Conformément aux prescriptions de l'analyse keynésienne, l'État s'impose en seule institution capable d'agir pour remédier à la crise. Dans la mobilisation des États-nations, il ne s'agit pas seulement de faire jouer les stabilisateurs automatiques mais surtout de conduire des politiques publiques discrétionnaires de soutien à l'activité. Les interventions publiques, massives, renvoient ainsi au cadre théorique des politiques conjoncturelles d'inspiration keynésienne, dans lequel on cherche à bénéficier des multiplicateurs de dépense publique. Les politiques budgétaires adoptées dans cette perspective par les pays de l'OCDE sont ainsi devenues à partir de 2009 fortement contra-cycliques (voir Bance *supra*; Huart, 2011; OCDE, 2010). La rupture est, du moins conjoncturellement, consommée vis-à-vis des politiques budgétaires menées depuis la fin des années 1980 sous l'influence de la pensée néo-ricardienne. L'effet multiplicateur des dépenses publiques motive les interventions des États des pays de l'OCDE, ceci malgré son atténuation en économie ouverte, phénomène bien connu de la théorie keynésienne.

Les instances internationales tels l'OCDE ou le FMI vont plus avant, en appelant dès 2009 à une coordination étroite des politiques économiques, pour optimiser les effets de la relance et chercher à remédier à certaines limites des interventions publiques nationales, fussent-elles menées conjointement. Le risque de montée en puissance du protectionnisme qui tend à résulter de ce besoin croissant d'intervention publique pousse en effet à coordonner les politiques économiques pour amplifier les effets multiplicateurs et éviter la propagation des effets indésirables. Il convient cependant de préciser les significations multiples que peut revêtir le vocable de coordination des politiques économiques. La coordination peut être conçue comme un ensemble de dispositifs contraignants, de politiques de stabilité, visant à interdire à certains États, non vertueux, le fort accroissement de leurs déficits ou dettes publics : on cherche alors à éviter des effets déstabilisateurs et pénalisants pour les autres pays. Un strict contrôle des finances publiques, dans une union monétaire ou par le canal d'aides internationales apportées aux États en difficulté, peut se rattacher à cette logique. Ses fondements renvoient bien plus au modèle Ricardo-Barro ou du moins aux analyses sur les effets de contagion systémique, qui peuvent être réels du fait de défaillances d'États, qu'à la conception keynésienne. On peut au contraire concevoir la coordination des politiques publiques en tant que dispositifs communs visant à mobiliser plus efficacement les instruments des politiques budgétaires ou monétaires de divers pays pour

les dynamiser par une mise en synergie. On pourra parler en la matière de politique de dynamique coordonnée. Une telle démarche se situe quant à elle foncièrement dans une perspective keynésienne centrée sur la recherche de la plus grande efficacité possible des instruments de l'intervention publique. Ces politiques de dynamisation coordonnée trouvent une justification complémentaire dans les économies de dimension. Des gains d'efficacité sont associés à l'effet taille et permettent de bénéficier d'un effet de levier pour les interventions publiques. Ils jouent particulièrement dans le cadre d'une politique étroitement coordonnée de plusieurs pays qui permettent d'atteindre une taille critique. Une taille élevée met en position de force vis-à-vis des marchés en renforçant la crédibilité des États. À titre d'exemple, la dégradation du *rating* des États par les agences de notation concerne, toutes choses égales par ailleurs, dans un premier temps les pays de petite taille avant de s'étendre aux plus grands. Une étroite coordination des politiques publiques et l'instauration de dispositifs concertés ou communs (comme le financement de la dette publique auprès de la Banque centrale européenne, la mutualisation européenne des dettes nationales, des budgets communs...) permettent par le jeu de solidarités affichées de renforcer la crédibilité de l'action publique et des États, de réduire les risques d'attaques spéculatives contre ces derniers.

Les justifications d'une coordination étroite des politiques publiques peuvent enfin être puisées de la théorie des jeux. Celle-ci, et son fameux dilemme du prisonnier, établit en effet que les stratégies non coopératives adoptées par des acteurs rationnels, qui cherchent à satisfaire leurs seuls intérêts égoïstes, débouchent sur un équilibre non optimal. Chaque acteur cherche en effet à se prémunir contre les comportements opportunistes des autres qui lui seraient préjudiciables. Chacun tend dès lors à adopter une stratégie permettant d'éviter de se retrouver, à cause des autres, dans une situation qui lui soit particulièrement défavorable. Cela conduit à adopter des comportements qui ne placent pas l'acteur dans la meilleure situation possible, qui n'est donc pas un équilibre parétien. Une entente stratégique entre les acteurs, donc dans le cas d'espèce entre États, permet par contre d'atteindre un niveau de satisfaction général plus élevé.

Cette approche place chacun des États dans une situation analogue et tend à exclure les asymétries de pouvoir ou d'influence, ce qui en constitue bien sûr une sérieuse limite (Bourdin et Collin, 2007). Ces simplifications ne permettent manifestement pas de rendre compte des relations de pouvoir ou d'influence asymétriques qui existent entre États-nations au sein de la communauté internationale. Il n'en reste pas moins que les égoïsmes d'intérêts nationaux, les antagonismes entre États et leurs opportunistes très prononcés (Bance, 2011) justifient de recourir à cette démarche fondée sur l'individualisme méthodologique. La théorie des jeux apporte des outils d'analyse intéressants pour préciser comment peuvent se structurer des

politiques coopératives à l'échelle internationale sur la base de positionnements nationaux rivaux voire antagoniques³. On se placera pour cela dans un contexte de « coopération⁴ », c'est-à-dire d'alliances compétitives entre États-nations sur la scène internationale. On peut ainsi analyser formellement les différences de positionnement des États-nations, l'adoption ou non de stratégies de coopération en matière de politique budgétaire. Ces stratégies renvoient à un double critère de spécification : d'une part, le degré d'aversion de la nation vis-à-vis d'une défaillance éventuelle des autres États, d'autre part le degré d'intérêt porté à l'adoption de stratégies coopératives permettant la mise en œuvre de politiques conjoncturelles et structurelles actives. Les alternatives en termes de positionnement d'un État sont schématisées dans la matrice suivante :

Degré d'aversion au risque de défaillance des autres États		
	Faible	Fort
Degré d'adhésion à l'adoption de politiques communes actives		
Faible	Faible volonté de coordination économique	Promotion d'une politique de stabilité
Fort	Promotion d'une politique de dynamique coordonnée	Indétermination stratégique

Les positionnements nationaux qui sont ainsi formalisés relèvent de logiques d'intérêt général mises en œuvre par les États-nations. L'option de la politique de stabilité caractérise des pays ayant plutôt une logique autocentrée, qui sont favorablement positionnés sur le plan économique et qui craignent fortement la menace de propagation d'effets pervers due aux errements budgétaires d'autres pays. L'option de la promotion sur la scène internationale de politiques de dynamique coordonnée tend quant à elle à être incarnée par des pays à profil interventionniste qui cherchent à construire des solidarités actives pour prévenir les risques ou générer

-
3. La théorie des jeux, dont les inventeurs sont, dans les années 1940, Von Neumann et Morgenstern, doit en partie son succès au besoin d'analyser les conflits d'intérêt nationaux dans le contexte de la guerre froide.
 4. On doit ce concept à Nalebuff et Brandenburger, qui entendent ainsi caractériser une situation marquée conjointement par la coopération et la concurrence.

des opportunités à venir en mobilisant des outils communs de politique économique.

Pour préciser comment de tels positionnements nationaux se structurent en position interétatique, il convient d'analyser les caractéristiques du processus de prise de décision. D'un point de vue formel, si on considère de profondes divergences de vues entre États, l'équilibre a toutes chances de déboucher sur un blocage du processus de décision et une absence de toute politique coordonnée. On considère pour le montrer une configuration à deux pays dans laquelle le premier pays (ou groupe de pays), A, se positionne en faveur d'une politique de stabilité alors que le second, B, opte pour une politique de dynamique coordonnée. Les deux types de politiques sont incompatibles puisque la première empêche l'usage des instruments de politique budgétaire nécessaires à la mise en œuvre de la seconde. Le premier scénario, de mise en œuvre d'une politique de stabilité, est par exemple jugé positif pour A (qui y associe un bien-être collectif de 10), négatif pour B (qui y attribue une perte de bien-être de 5) du fait de l'impossibilité de mettre en œuvre une politique de dynamique coordonnée. Dans le second scénario d'adoption d'une politique de dynamique coordonnée, A enregistre une perte de 4 et B un gain de 11. Enfin, le troisième scénario est caractérisé par l'absence de politique coordonnée, qui laisse la situation inchangée pour chaque pays. Ces différents scénarios sont représentés dans la matrice suivante :

	Politique de stabilité	Absence de politique de stabilité
Politique de dynamique coordonnée	-	(10 ; - 5)
Absence de politique de dynamique coordonnée	(- 4 ; 11)	(0 ; 0)

Le jeu montre ainsi que, dans une configuration où l'hypothèse retenue est que chacun des acteurs a un pouvoir de blocage sur les décisions qui lui créent une désutilité, l'équilibre est sous-optimal et marqué par une absence de coordination. L'utilité reste inchangée alors que dans les autres scénarios on enregistre des gains nets globaux. Peut-il cependant en être autrement dans un contexte de coopération ? Un autre équilibre peut être atteint en levant l'hypothèse du pouvoir de blocage de chacun des acteurs. Un État (ou groupe d'États) peut ainsi posséder une hégémonie lui permettant d'imposer sa stratégie dominante. On débouche ici sur la remise en cause du libre choix démocratique pour les États-nations dont les stratégies se trouvent ainsi dominées. Pour ces pays, l'intérêt général

national s'en trouve récusé sans adossement à un processus de décision démocratique, critique souvent adressée à la construction européenne. On peut également se placer dans le cadre de jeux dynamiques : les négociations politiques conduites entre pays font évoluer les points de vue nationaux pour les faire converger vers une stratégie commune. Ce processus s'avère cependant coûteux en temps si on entend correctement respecter le jeu démocratique. Enfin, une politique coordonnée peut être mise en œuvre sous l'égide d'une autorité supranationale, ce qui ici encore soulève la question de l'adéquation aux principes démocratiques.

Par-delà l'argumentaire théorique sur les bienfaits potentiels des stratégies coopératives, il convient à présent de préciser comment ceux-ci peuvent se concrétiser dans l'espace réel des pratiques de politique publique. L'UE en tant qu'espace régional intégré n'est-elle pas dès lors le lieu de prédilection de mise en œuvre de ce type de stratégie ?

2. Le processus politico-institutionnel européen de coordination des politiques budgétaires et son impact asymétrique

L'UE a pour objectif la promotion de la coopération en matière de politiques publiques. Ce positionnement politico-institutionnel est présent dès l'origine du processus de construction européenne⁵. La coordination est cependant pensée comme une simple coopération entre États sous l'égide du Conseil et dans des termes qui restent relativement vagues. Il s'agit de définir les grandes orientations des politiques économiques, notamment d'élaborer pour cela un projet et d'en rapporter. La coordination des politiques budgétaires est dès lors restée virtuelle durant plusieurs décennies. Les États ont souhaité conserver leurs marges de manœuvre pour satisfaire au mieux leurs intérêts, jouant souvent du *statu quo* pour maintenir leurs prérogatives. Pourtant, avec la crise des années 1970 et les limites rencontrées par les politiques publiques nationales pour y remédier, la coordination apparaît d'autant plus nécessaire que le budget de l'UE ne représente pour des raisons historiques et institutionnelles qu'un très faible poids relatif vis-à-vis de celui des pays membres : il n'est que de 1 % du PIB de l'UE, alors que celui des dépenses publiques nationales se situe en

5. Dans le traité CECA de 1951 puis dans le traité instituant la CE (article 145, nouvel article 202), le Conseil assure la coordination des politiques économiques générales des États membres.

moyenne à près de 45 %⁶. La situation est très éloignée de celle des États-Unis où le niveau fédéral représente plus de 60 % des dépenses publiques totales. La coordination s'impose également du fait de fortes divergences d'approche d'un pays à l'autre dans la conduite des politiques budgétaires, certains pays privilégiant notamment des politiques d'offre, d'autres de demande.

La dynamique européenne initiée par la création de l'Union économique et monétaire (UEM) est cependant source de profondes mutations. Avec la ratification du traité de Maastricht, on ajoute au traité de l'UE un nouvel article: « L'action des États membres et de l'Union comporte, dans les dispositions prévues par les Traités, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres⁷. » La coordination apparaît nécessaire pour instaurer la monnaie unique. L'UE y trouve également le moyen de faire progresser la construction communautaire en retirant aux États membres des prérogatives perçues comme des facteurs nationaux de blocage des politiques communes. L'argumentaire économique est d'éviter l'aléa moral⁸ et les risques de mise en cause de l'édifice commun par des comportements déviants de certains États membres. Des critères, dits de convergence, conditionnent ainsi l'entrée dans la zone euro. Parmi ces critères, deux sur cinq portent sur les finances publiques: le seuil maximum de 3 % de déficit annuel et celui de 60 % d'endettement public⁹. Leur niveau n'est pas fixé sur la base d'un argumentaire économique mais plutôt d'un arbitrage politique, obtenu sous une forte pression de l'Allemagne très attachée, pour des raisons historiques, à la stabilité monétaire. L'impact économique n'en est pas moins important: les marges de manœuvre des États en sont profondément affectées et la conduite de politiques budgétaires actives à caractère discrétionnaire fortement entravée. L'orientation libérale de la construction européenne se retrouve également dans les statuts de la Banque centrale européenne (BCE): l'indépendance de cette institution, encore voulue par l'Allemagne,

-
6. Les dépenses publiques des 27 États membres sont passées de 45,9 % à 50,4 % du PIB de 2007 à 2010 (Eurostat, euroindicateurs, communiqué de presse, 60/2011, 26 avril 2011). Un désaccord oppose, depuis la fin de l'année 2010, la Commission européenne qui souhaite une élévation du budget de l'UE à 1,24 % du PIB de l'UE aux six États membres des pays de grande taille qui se sont prononcés pour un plafonnement à 1 %.
 7. Article 119 du traité de l'UE (ex-article 4 TCE), dans sa version consolidée, *JO*, n^o C 115 du 9 mai 2008. L'article 121 (ex-article 99 TCE) stipule également que « les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil ».
 8. L'aléa moral est une situation dans laquelle un agent maximise son intérêt individuel sans prendre en compte les conséquences défavorables de sa décision sur l'utilité collective. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'éviter qu'un pays membre ne mette en danger l'UEM en prenant des risques inconsidérés, notamment par la détérioration de ses finances publiques.
 9. Les trois autres sont relatifs à l'absence de dévaluation avant l'intégration à l'union monétaire, aux différentiels entre pays de taux d'inflation et de taux d'intérêts réels à long terme.

y est consacrée. Les conceptions monétaristes de l'école de Chicago s'imposent ainsi tout particulièrement en Europe plutôt qu'aux États-Unis, où le gouvernement fédéral est plus en capacité d'infléchir la politique monétaire (les objectifs de la Fed étant également ceux de la croissance) et dispose de l'instrument budgétaire. Une déconnexion entre politique monétaire et politiques budgétaires est également institutionnalisée pour les pays de la zone euro, ce qui est de nouveau en rupture avec l'analyse keynésienne qui recommande de les articuler pour optimiser l'efficacité des politiques publiques. La coordination des politiques économiques présente ainsi l'originalité en Europe de réduire les marges de manœuvre du pouvoir politique tant en termes de politique budgétaire que de politique monétaire (dont le contenu est devenu, sous l'égide de la BCE, foncièrement monétariste et techniciste pour lutter contre l'inflation, et garantir la crédibilité de la monnaie unique). Les autorités communautaires y trouvent également l'occasion de restreindre les prérogatives des États et d'affirmer leur pouvoir. Ce résultat singulier de perte consentie par les États de capabilité¹⁰ en matière de politique économique a plusieurs causes : la genèse marchande de l'UE, l'influence dominante de la doctrine ordo-libérale germanique lors de la création de la BCE ; la large défiance qui subsiste entre États membres et les asymétries de pouvoir national au sein des institutions européennes. Il en résulte un primat des politiques de stabilité européennes sur les politiques de dynamique coordonnée.

Durant les années 2000, la coordination des politiques budgétaires de la zone euro se durcit en application du Pacte de stabilité et de croissance¹¹ (PSC). Il s'agit d'éviter les comportements de passager clandestin de pays qui laisseraient filer leurs déficits publics, sans avoir à en subir les conséquences, mais qui pénalisaient l'ensemble de la zone euro, dont les pays les plus vertueux. D'autres arguments tiennent à ce que l'équilibre budgétaire permet à terme de restaurer les marges de manœuvre des États en cas de choc asymétrique ou de récession. On garantit ainsi l'indépendance de la BCE, à qui on interdit de prêter à un État. Les critères des finances publiques sont dès lors censés s'appliquer strictement et les États, chercher à atteindre progressivement l'équilibre budgétaire. Des dispositifs de surveillance multilatérale, d'alerte précoce et des sanctions sont ainsi prévus pour faire respecter la nouvelle orthodoxie budgétaire, dans le cadre de la procédure pour déficits excessifs¹². Les sérieuses difficultés rencontrées dans l'application du PSC vont cependant contraindre l'UE à assouplir sa position. Des pays européens de grande taille telles l'Allemagne et la France

10. Selon Sen (2008), la capabilité est la possibilité effective d'un individu de choisir diverses combinaisons de fonctionnement, qui reflète donc la liberté dont il jouit pour mener tel type d'action ou un autre.

11. Le PSC est institué à Amsterdam le 17 juin 1997 sous la forme d'une résolution du Conseil européen.

12. Règlement (CE) no 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997.

n'entendent plus respecter les critères et les transgressent. Ils font dès lors adopter, par le Conseil de l'économie et des finances, des mesures qui en atténuent la portée. Bien que la Cour de justice, saisie par la Commission, ait condamné le Conseil, les sanctions sont abandonnées et les critères assouplis en 2005, permettant notamment aux États membres d'échapper en phase de récession à la procédure de déficit excessif¹³. Le recul de l'activité économique et la mise en œuvre de politiques contra-cycliques de grande ampleur feront, cependant, qu'après 2008 la plupart des pays de la zone euro ne respectent plus les critères du PSC. Cependant, pour coordonner les politiques de relance des États, « la Commission européenne propose que les États membres et l'UE s'accordent sur une impulsion budgétaire immédiate¹⁴ ».

Ces dispositions ne sont pourtant en rien une rupture : le primat de la politique de stabilité reste en vigueur sous l'impulsion d'une Commission européenne à la fois gardienne des traités et chantre du libéralisme économique (comme elle l'a notamment été antérieurement par ses initiatives en matière d'ouverture à la concurrence des services d'intérêt économique général ou de contrôle des aides d'État). La Commission engage de nouveau dès février 2009 des procédures pour déficits excessifs contre l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie et Malte. Arguant des nécessités d'une saine gestion et de la restauration à moyen ou long terme des marges de manœuvre des États en matière de politique économique, la démarche est rigoureuse, juridico-institutionnelle et foncièrement ancrée sur l'orthodoxie du PSC. En mars 2011, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE engagent dans ce même esprit des mesures se voulant réformatrices de la gouvernance de l'Union. On entend remédier aux attaques spéculatives contre certains États et plus généralement répondre à la défiance et aux risques de contagion qui gagnent les marchés du fait du surendettement public. On prend pour cela au premier semestre 2011 des mesures défensives. Un pacte pour l'euro est adopté en mars dont l'objet est « une coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence ». Mais au-delà des principes posés, il ne s'agit pas de coordonner les politiques publiques pour dynamiser la croissance ; on cherche plutôt, conformément aux exigences allemandes, à lier un éventuel soutien financier accordé par l'Union à l'adoption d'une politique nationale de rigueur¹⁵. Puis des plans de sauvetage sont adoptés concernant la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Les aides accordées sont assorties de mesures très contraignantes et de sévères coupes dans les dépenses publiques. Un Fonds européen de stabilité financière¹⁶ (FESF) est également créé, mais le manque de solidarité interne

13. Règlement (CE) no 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005.

14. COM(2008) 800 final.

15. Voir <http://www.senat.fr>.

16. Il est doté de 440 milliards d'euros et doit être remplacé en 2013 par le Mécanisme européen de stabilité (MES), doté quant à lui de 500 milliards d'euros et qui pourra racheter sur le marché primaire de la dette des États.

de l'UE est patent et ne dissipe pas les inquiétudes des marchés. Avec les dissensions politiques internes, les doutes portant sur la gouvernance de l'économie américaine puis la dégradation par l'agence de notation Standard & Poor's du rating de la dette publique états-unienne, cela contribuera au krach d'août 2011.

Les préconisations, formulées par le « couple franco-allemand », pour enrayer ce nouveau krach apparaissent comme une réaction à chaud marquée du sceau de la continuité, et d'ailleurs insuffisamment rassurante pour les marchés financiers qui craignent notamment les effets récessifs. On affirme en effet dès septembre la nécessité d'un durcissement généralisé de la rigueur budgétaire : il s'agit par une « règle d'or » de constitutionnaliser dans tous les pays de la zone euro l'interdiction du déficit public. En décembre 2011, le couple moteur fait de nouvelles propositions. Restant très imprégnées de la conception allemande, les mesures consistent à préconiser, dans le cadre d'un « nouveau cadre juridique commun », une nouvelle gouvernance européenne fondée sur un strict contrôle par l'Union des finances publiques nationales autour de la règle d'or avec des sanctions quasi automatiques en cas de non-respect. Elles visent également à faire converger les économies nationales en matière de fonctionnement du marché du travail, d'imposition sur les sociétés et de régulation de la finance, avec notamment l'instauration pour fin 2012 d'une taxe sur les transactions financières. Le Mécanisme permanent européen pour la stabilité (MES) doit également rentrer dans les faits et remplacer le Fonds européen de stabilité financière et aider les pays en difficulté. L'incapacité de faire adopter ces mesures à 27 (le Royaume-Uni s'étant immédiatement opposé avec force aux propositions, qui ne peuvent dès lors être adoptées hors zone euro) montre une nouvelle fois une impossibilité de refonder l'UE sur ses bases élargies. La difficulté du couple franco-allemand de déboucher en bilatéral sur des propositions communes prouve également la prégnance de conceptions nationales différentes : l'Allemagne a ainsi récusé la proposition française d'une solidarité automatique de l'UE aux pays en difficulté, et s'est montrée très réticente vis-à-vis de la position de mise en œuvre immédiate par les deux pays de la taxation sur les transactions financières. Quant aux propositions retenues, bien que comportant des mesures d'harmonisation utiles dans les domaines du travail, de la fiscalité et de la finance, elles ne constituent nullement une solution à la hauteur des enjeux pour résoudre le problème de la dette, en particulier des pays les plus en difficulté, et ce malgré la volonté d'aider la Grèce. Une couverture par la banque centrale de l'endettement des États par des prêts à très faible taux l'aurait été, dispositifs qui sont pourtant retenus et pleinement acceptés pour le refinancement des banques et qui auraient pu, selon les textes en vigueur, financer des organismes publics de crédit à défaut de pouvoir le

faire directement auprès des États¹⁷. Enfin et surtout, le dispositif central est celui de la rigueur budgétaire généralisée.

La politique préconisée présente dès lors d'un point de vue théorique des fondements monétaristes et ricardiens, néglige les retombées négatives de la contraction des dépenses publiques dans une phase de très faible croissance. La stratégie de sauvetage repose sur la seule rigueur budgétaire pour tous, sans jouer des complémentarités ou de la coordination des politiques publiques. En cherchant à se prémunir des comportements irresponsables et de passer clandestin de certains États, on se place dans une démarche d'austérité pour tous les pays de la zone euro durant plusieurs années. On ne prend pas en compte les spécificités de chaque pays ni la conjoncture économique, présente et à venir. On n'évalue pas les effets de la contraction des dépenses publiques sur la croissance, donc sur les déficits ultérieurs¹⁸. Les pays les plus vulnérables, contraints à une rigueur draconienne, sont les plus menacés par le cercle vicieux dépression – hausse du déficit et de la dette publics. C'est le cas de la Grèce où l'aggravation de la récession en 2010-2011 creuse le déficit public pour appeler des plans de rigueur et d'aides à répétition de l'UE. Les effets multiplicateurs négatifs de la politique de rigueur entravent le retour à la croissance, mettent nombre de pays de l'Union dans l'incapacité d'honorer leurs dettes. Et une contagion en chaîne est également susceptible de se produire par dégradation générale de la croissance et du *rating* des États. Une volonté et des actions communes pour réduire les déficits n'écartent donc nullement l'occurrence d'une conflagration générale, d'autant que le manque de solidarité interne des pays membres reste patent. Si le contrôle et l'assainissement des finances publiques sont indispensables sur moyen-long terme pour éviter des effets de contagion, les excès de rigueur sont porteurs d'effets inverses de ceux que l'on entend éviter, comme ce fut le cas lorsque le Gouvernement américain décida en 2008 de sanctionner la banque Lehman Brothers, jugée non vertueuse.

L'approfondissement de la crise, cette fois selon un schéma inversé de propagation des États vers les marchés, est donc susceptible de se produire malgré la volonté politique d'y remédier. Il résulte des carences de la gouvernance européenne, du manque de cohésion et de solidarités internes des États membres, de comportements de passagers clandestins de certains d'entre eux et d'inertie pour instaurer des politiques publiques novatrices. Dans ces conditions, améliorer l'efficacité des politiques européennes ne

17. Voir à cet égard, M. Rocard et P. Larrourou, « Pourquoi faut-il que les États payent 600 fois plus que les banques ? », *Le Monde* du 3 janvier 2012, <http://www.lemonde.fr>.

18. Une partie de la dette de certains États résulte d'une insuffisante rigueur de gestion antérieure à la crise mais ce n'est en rien le fait d'un laxisme généralisé : de 1997 à 2007, le solde public s'est amélioré pour la zone euro de 1,5 % du PIB, et notamment de 5,1 % pour l'Espagne, de 1,9 % pour la Grèce, de 1,2 % pour le Portugal (OCDE, 2010). Les exonérations fiscales ont été la cause des moindres améliorations du solde public, comme le cas de la France où il se dégrade de 0,2 %.

peut résulter uniquement d'un contrôle de l'UE sur les États et de politiques de rigueur. L'instauration d'un budget européen consistant ne constitue pas pour autant une solution plus convaincante : pour pertinent que ce soit, c'est de nature à se heurter aux souverainismes, voire à attiser les conflits internes, et en tout cas à demander beaucoup de temps pour se concrétiser. On se placera donc dans l'optique d'une nouvelle impulsion européenne par des politiques budgétaires de dynamique coordonnée.

3. Quelles refondations pour une politique européenne de dynamique coordonnée ?

Sur les bases du diagnostic précédent et dans une démarche pragmatique, on cherchera à spécifier de nouvelles formes de coordination des politiques budgétaires européennes. Pour faire accepter l'occurrence du changement, les réformes devraient re-légitimer le mode de fonctionnement de l'UE en améliorant l'efficacité de la régulation européenne. Dans cette optique, on mettra l'accent sur quatre critères de conduite des réformes. Le premier critère est de donner une plus forte légitimité démocratique aux politiques publiques : il s'agit d'une condition fondamentale d'acceptabilité des réformes. Le deuxième, qui est le corollaire du premier, est d'assurer une meilleure mise en concordance des politiques menées avec l'intérêt général et son cadre d'expression démocratique national ou infranational. Il conviendrait pour cela d'impulser une dynamique qui préserve des forces centrifuges, renforce la tolérance et la reconnaissance mutuelles, limite l'hégémonisme national ou le contenu doctrinaire de politiques déjà engagées. Le troisième critère est de dynamiser les politiques de l'UE à travers une bifurcation institutionnelle qui facilite par la suite des innovations et mutations incrémentales : une impulsion initiale fondée sur un changement radical permettrait d'ouvrir des perspectives renouvelées. Enfin, le quatrième critère est de se doter de marges de manœuvre supplémentaires en matière de politique économique, d'une plus grande souplesse d'intervention face aux chocs conjoncturels et de conduire des politiques structurelles. Il s'agirait en d'autres termes d'accroître la capacité des autorités publiques par la mise en œuvre de politiques de dynamique coordonnée proactives.

Ces critères s'analysent comme un ensemble de contraintes d'un programme politique dont il convient de préciser tout d'abord sous quelles conditions il serait rendu possible, puis comment on pourrait en faciliter la mise en œuvre. Pour rendre possible un tel programme politique, il conviendrait de chercher à relâcher certaines contraintes institutionnelles qui pèsent actuellement sur l'UE et qui sont sources d'inertie ou facteurs de blocage. Sur ce point, la question fondamentale est celle du périmètre de spécification et de mise en œuvre des politiques publiques. Dans une UE à 27 pays aux pratiques hétérogènes en matière de politique budgétaire, la convergence des pratiques est une gageure. L'adoption de réformes voulues et partagées de tous est une utopie. De quoi susciter le laisser-faire et

donc l'inertie, ou a contrario une attitude dirigiste de l'UE ou de certains pays, porteuse de conflits, de forces centripètes. Une démarche pragmatique consiste dès lors à s'appuyer sur des pays partageant des conceptions communes pour mieux coordonner les politiques publiques et générer des effets d'entraînement. L'idée n'est pas nouvelle puisqu'elle renvoie à celle de coopération renforcée dans l'UE. Le contenu donné à la notion de coopération renforcée diffère cependant selon le positionnement : souverainiste ou fédéraliste. Les souverainistes misent sur une « Europe à la carte », tandis que les fédéralistes privilégient une « Europe à plusieurs vitesses ». Cette seconde conception repose sur le critère de capacité. C'est ce type d'approche qui a autorisé la mise en place de la monnaie unique pour une partie des États membres de l'UE. Le point de vue adopté ici empruntera aux deux approches. On peut, comme l'envisagent les fédéralistes, s'appuyer sur une volonté commune de mettre en œuvre des politiques, en l'occurrence coordonnées. On peut y trouver le moyen d'impulser une dynamique indispensable pour initier des réformes partagées qui permettent de se placer dans une quête d'efficacité en matière de politique publique et notamment budgétaire. Mais on empruntera à l'approche souverainiste le principe du rejet d'un cadre imposé sous-tendu par un principe d'irréversibilité. Il s'agit dès lors d'apporter aux autorités publiques de la souplesse dans l'ajustement de leurs politiques pour reconfigurer leur action, prendre en compte les mutations de l'intérêt général et des périmètres de spécification qui se situent à un niveau infra-européen, de pouvoir faire jouer des solidarités sur des périmètres nationaux voire régionaux. Deux questions principales se posent à cet égard.

La première consiste à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre des politiques économiques coordonnées proactives, donc des possibilités d'implémenter le changement dans le cadre européen actuel. L'élément crucial est à cet égard le périmètre de concernement collectif des politiques rénovées. Les réformes n'ayant de pertinence et ne pouvant aboutir que sur la base de leur efficacité anticipée, elles doivent susciter l'adhésion d'un nombre suffisant de pays, qui aient de plus un poids global important dans l'UE. Le changement est en effet de nature à provoquer l'opposition de pays foncièrement attachés aux règles déjà forgées dans l'UE. Sauf dislocation de l'UE, seule l'obtention d'une taille critique de pays réformateurs peut permettre le changement en introduisant un rapport de force favorable. De plus, une taille critique permet de bénéficier d'effets d'entraînement de la politique coordonnée sur la croissance économique des États partenaires, sur les comportements des autres pays de l'UE. La présence parmi les réformateurs de contributeurs nets au financement de l'UE est dans cette même optique une source de capacité d'entraînement. Il est également essentiel de disposer d'emblée d'une réelle crédibilité politique dans la capacité à mener des réformes et à initier une nouvelle dynamique communautaire. Les États réformateurs devraient donc, dans une optique d'efficacité des politiques coordonnées proactives, avoir des positions suffisamment souples pour mettre en œuvre et ajuster les politiques conjoncturelles et structurelles : la

taille critique devrait dès lors également être une taille performante, c'est-à-dire permettre l'adoption de compromis institutionnalisés praticables sur le moyen-long terme.

La seconde question importante est celle de l'articulation entre politiques de dynamique coordonnée et autres politiques de l'UE. La refondation des politiques publiques suppose en effet de renforcer très fortement la capacité des États pour mener des politiques de régulation conjoncturelle et de croissance durable. Cela appelle une révision de l'approche européenne dans une triple perspective : revenir sur certaines orientations orthodoxes des politiques actuelles, se doter de nouveaux outils de régulation conjoncturelle, et enfin développer une politique commune de croissance durable.

La mise en cause de l'orthodoxie passe en premier lieu par un abandon du PSC et autres règles d'or. S'il est nécessaire de chercher à se prémunir contre la dérive des finances publiques et les effets pervers du surendettement afin de maintenir la souveraineté politique et ne pas obérer l'avenir par la charge de la dette, il est essentiel de ne pas pour autant entraver les marges de manœuvre de la politique budgétaire par des règles intangibles. Plutôt que de chercher prioritairement à rassurer les marchés, il s'agirait d'instaurer de nouveaux dispositifs d'action publique réaffirmant dans une optique d'efficacité la primauté du pouvoir politique en matière de régulation économique. Certaines pratiques en vigueur de l'UE devraient nécessairement être révisées pour permettre une action coordonnée proactive. Tel serait le cas du PSC du fait de son caractère universalisant et de son manque d'assise sur une stratégie de croissance coordonnée. Des réformes fiscales harmonisées¹⁹, modulées selon les caractéristiques intrinsèques des économies de chaque pays membre et misant sur une utilisation optimale des multiplicateurs budgétaires et fiscaux devraient s'y substituer dans le cadre d'une stratégie de croissance combinée et de désendettement programmé. De même, l'articulation des politiques budgétaires et de la politique monétaire devrait être recherchée. Cela passerait par la mise en cause du dogme monétariste de lutte contre l'inflation. Il s'agirait dès lors de miser sur la meilleure efficacité de l'action combinée des politiques budgétaire et monétaire. Dans le contexte d'instabilité, de croissance ralentie, de coût élevé du service de la dette et de limitation des degrés de liberté des politiques budgétaires, une inflation modérée pourrait également contribuer à un désendettement progressif des États.

En second lieu, il conviendrait de se doter d'instruments d'action communs pour remédier aux attaques spéculatives des marchés contre les États et restaurer les marges de manœuvre de la politique budgétaire. À cet égard, plusieurs dispositions pourraient être adoptées : réglementer la finance en réintroduisant une séparation entre banques d'affaires et d'investissement ;

19. On pourrait retenir dans cette optique la proposition de M. Pucci et B. Tinel (2011) d'augmenter les impôts sur les ménages aisés, d'améliorer la répartition des revenus pour les ménages modestes et moyens, de limiter le développement de l'épargne.

financer les nouvelles dettes souveraines en renonçant à sa titrisation et en s'appuyant sur l'épargne domestique des pays membres; refinancer cette dette par de très faibles taux d'intérêt de la banque centrale; restructurer la dette; mettre en place un fonds commun de mutualisation ayant une forte capacité financière; trouver de nouvelles sources de recettes fiscales qui pénalisent la spéculation, en particulier par une taxe sur les transactions financières; redéployer les prélèvements obligatoires à l'appui d'une politique réduisant au maximum les effets négatifs des multiplicateurs fiscaux, notamment comme le suggèrent les analyses de l'OCDE (voir la contribution de Philippe Bance *supra*), en accroissant l'imposition des patrimoines et revenus élevés.

En troisième lieu, il conviendrait de refonder les politiques communes autour d'un paradigme de croissance durable. On pourrait s'appuyer dans cette perspective sur de nouveaux indicateurs de croissance durable (voir la contribution de Florence Jany-Catrice, *infra*) et réorienter les politiques publiques sur des objectifs de croissance soutenable: s'inscrire dans une perspective d'économie des besoins, de développement des investissements d'avenir, des services publics et des biens collectifs (voir la contribution de Jacques Fournier, *infra*), miser sur l'ancrage territorial des politiques publiques, la soutenabilité énergétique et environnementale, les solidarités et la qualité de vie au quotidien (Gadrey, 2011).

L'UE a dans le passé montré sa capacité de faire évoluer ses politiques et ses institutions. Ces changements structurels ont cependant été réalisés le plus souvent dans un contexte de soubresauts et de conflits aigus entre États membres. L'Union est de nouveau aujourd'hui dans une phase de transformations institutionnelles du fait de la dépression que connaissent l'Europe et le monde. Une déconstruction créatrice des politiques européennes est devenue un impératif pour la survie de l'euro et de la construction européenne elle-même. L'adoption de politiques publiques de dynamique coordonnée proactives peut dès lors apparaître comme une condition de survie de l'UE par une refondation d'avenir. Géométriser l'UE pour mener des politiques de dynamique coordonnée permettrait de dépasser les blocages interétatiques dans une Europe étendue qui manque cruellement de solidarités internes. Encore faudrait-il cependant que la pensée libérale qui mobilise l'Union depuis ses origines et que les craintes d'une dislocation de l'UE par la coopération renforcée proactive ne poussent à un conservatisme étroit aux conséquences destructrices.

Références bibliographiques

- ARTUS P., 2009, « Vers une réinvention du régime de croissance », dans *Le cercle des économistes*, P. Dockes et J.-H. Lorenzi (dir.), *Fin du monde ou sortie de crise?*, Paris, Perrin.
- BANCE P., 2011a, « Intérêt général et crise économique », dans CIRIEC, P. Bance et L. Bernier, 2011.
- , 2011b, « Repenser la gouvernance mondiale des politiques publiques face à la crise? », colloque international, « La régulation de l'action publique dans le contexte de crise financière mondiale », université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, 28-29 mai.
- BARRO R. J., 1974, « Are Government Bonds Net Wealth? », *Journal of Political Economy*, n° 82.
- BOURDIN J. et COLLIN Y., 2007, *La coordination des politiques économiques en Europe : le malaise avant la crise ?*, rapport d'information du Sénat n° 113 (2007-2008), fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, déposé le 5 décembre, <http://www.senat.fr>.
- Centre d'analyse stratégique, 2009, rapport du groupe de travail présidé par D. Cohen, *Sortie de crise. Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance*, La Documentation française, n° 22.
- CIRIEC, BANCE P. et BERNIER L., 2011, *Renouveau de l'action publique et crise contemporaine*, Bruxelles-New York, Peter Lang.
- Fonds monétaire international (FMI), avril 2009, *Perspective de l'économie mondiale. Crise et reprise*.
- GADREY J., avril 2010, « Pour une croissance quantitative », *Alternatives économiques, La crise*, hors-série Poche.
- HUART E., 2011, « Les politiques budgétaires sont-elles contra-cycliques dans la zone euro? » *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- Le Cercle des économistes, DOCKES P. et LORENZI J.-H. (dir.), 2009, *Fin du monde ou sortie de crise ?*, Paris, éditions Perrin.
- MARTIN A.-P., 1983, *Think Proactive: New Insights into Decision-Making*, The Professional Development Institute, <http://www.worldcat.org>.
- MATHIEU C. et STERDYNIAK H., janvier 2011, « Finances publiques, sorties de crise... », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- OCDE, novembre 2010, *Perspectives économiques*, n° 88.
- POPPER K., 1973, *La Logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot.
- PUCCI M. et TINEL B., 2011, « Réductions d'impôts et dette publique en France », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- SAMUELSON P. A. et NORDHAUS W. D., 1998, *économie*, Paris, Economica, 16^e édition.
- SEN A., 2008, *Éthique et économie*, Paris, PUF.
- SOLOW R. M., octobre 2002, *Revue de l'OFCE*, n° 83, <http://www.ofce.sciences-po.fr>.

Chapitre 12

La stabilité de l'espace monétaire européen et le rôle international de l'euro *

Faruk ÜLGEN **

Le monde vit depuis 2007 sous le poids d'instabilités monétaires croissantes qui rétrécissent l'horizon d'une possible reprise économique mondiale. De nombreuses menaces tant économiques que politiques et sociales apparaissent sur le plan international. Elles pèsent particulièrement sur la stabilité dans l'UE avec les interrogations sur la capacité de l'euro à fournir aux pays membres les moyens d'une évolution économique positive. Une coordination et une coopération multilatérales plus soutenues semblent plus que nécessaires en vue d'établir des règles minimales pertinentes pour la stabilité des relations économiques. Par conséquent, les problèmes que l'euro (et les pays de la zone) connaît aujourd'hui doivent être pensés à la fois par rapport à la situation mondiale et par rapport aux mécanismes de coexistence en vigueur à l'intérieur de l'UE. Et symétriquement, la question de la coordination et de la coopération monétaires internationales peut être pensée par rapport à l'évolution de l'Union monétaire et à sa situation actuelle.

De ce point de vue, cette contribution développe la thèse selon laquelle la stabilisation monétaire et financière « vers le haut » de l'espace européen ne paraît pas envisageable sans une reconsidération du rôle de l'euro au niveau international. Il semble que l'euro pourrait constituer un vecteur déterminant dans une conception systémique de l'après-crise à condition que l'UE présente de nouvelles règles alternatives pour un système monétaire et financier mieux encadré et plus coordonné.

Le sommet du G 20 de Toronto en juin 2010 avait souligné la nécessité de la construction d'un système monétaire international (SMI) plus coordonné pour une meilleure stabilité mondiale. Pourtant, de nombreuses

* Une première version de cette contribution, « L'euro, un levier pour un système monétaire réformé? », a été présentée aux 1^{res} journées d'étude de l'Association des internationalistes : « L'euro en Europe et dans le système monétaire international : quelle efficacité, quelle légitimité? », Paris, 24-25 février 2011, et a bénéficié des remarques du professeur Ramon Tortajada à qui je reste redevable pour la méticulosité de sa lecture et de ses suggestions.

** Centre de recherche en économie de Grenoble (CREG), université Grenoble 2.

tensions, comme le spectre des politiques nationales protectionnistes, de la « guerre des monnaies », et les projets d'intégration régionale¹ continuent de dominer les mesures anticrises en vigueur et apparaissent comme les manifestations d'un malaise croissant².

L'accroissement de ces tendances de politiques unilatérales face aux difficultés persistantes semble éloigner l'espoir d'une restructuration soutenable de l'échiquier international. Dans les relations monétaires internationales globalisées et libéralisées, les comportements des acteurs, des marchés et des économies nationales évoluent dans un cadre de fortes interdépendances transmettant rapidement les difficultés locales au niveau global et échappant souvent aux mécanismes nationaux de régulation. Les différentes mesures anticrises appliquées d'une façon peu coordonnée se révèlent impuissantes. Les économies émergentes connaissent des pressions spéculatives sur l'évolution de leur (dés)équilibre extérieur, qui les contraignent fortement dans leur quête de croissance et de développement. Parallèlement, les économies européennes sont exposées aux retombées de la crise et de plus en plus de pays de la zone euro rencontrent de graves problèmes dans la soutenabilité de leur dette. Une première vague d'aisance monétaire, face à de nombreuses faillites des établissements bancaires, est aujourd'hui suivie par une deuxième vague de retour à des politiques économiques de rigueur face aux dettes publiques colossales. Cette situation conflictuelle entre une difficile maîtrise des déséquilibres financiers et des comptes publics et le besoin d'une croissance créatrice d'emplois traduit la nécessité de reconsidérer certains principes fondateurs des systèmes monétaires et financiers.

Dans cette perspective, la première section rappelle les principales difficultés dans la stabilisation interne et internationale de l'euro. La deuxième section étudie les caractéristiques du SMI et considère la possibilité d'un rôle positif de l'euro dans la redéfinition des conditions pour une plus grande coordination/coopération dans les relations monétaires. La conclusion présente quelques pistes de réflexion à l'aune de l'actualité de fin 2011.

-
1. Un exemple récent est l'union douanière signée en 2010 entre la Biélorussie, le Kazakhstan et la Russie en alternative implicite à l'Organisation mondiale du commerce. Le Kirghizistan et le Tadjikistan sont appelés à rejoindre cette union en 2012.
 2. Par exemple, David Teather remarque, dans le *Guardian* du 5 octobre 2010, que les grandes banques centrales, comme la Banque de Japon, n'hésitent pas à appliquer des politiques de taux d'intérêt très bas (proche de zéro) en alimentant ouvertement les craintes des mesures nationales cherchant à accroître la compétitivité des économies indépendamment de toute coordination internationale.

1. Le contexte actuel

Le contexte actuel peut être identifié, sans euphémisme, par des instabilités généralisées qui poussent les différentes parties à réfléchir sinon à envisager des alternatives institutionnelles en vue de renforcer la continuité des relations internationales. La tentative de repenser le SMI et le statut de monnaie internationale du dollar américain est l'une des manifestations d'une telle réflexion.

De nombreux débats sur les causes de la crise actuelle se développent. D'une façon synthétique, on peut les classer en deux groupes concurrents. Le premier comprend les arguments critiques qui ciblent les mécanismes de fonctionnement des marchés libéralisés. Le second correspond aux approches (néo)libérales qui affirment que ce ne sont pas les mécanismes de marchés libres mais plutôt les interventions non adéquates des pouvoirs publics (taux d'intérêt trop bas, mauvaises institutions et réglementations créant de mauvaises incitations, etc.) qui constituent les raisons profondes des difficultés actuelles. Ici, il ne s'agit pas de revenir sur ces positions mais de remarquer qu'il y a un débat de fond sur la nécessité ou non de réformer le SMI et donc les principes sur lesquels les systèmes monétaires et financiers nationaux et les relations qu'ils entretiennent entre eux sont fondés. Il serait dommage de ne pas approfondir un tel débat, car sans une avancée au-delà des querelles de positionnement stratégique, on serait condamné à évincer des réflexions pertinentes sur le dysfonctionnement de notre monde sous prétexte que les effets de la crise actuelle disparaîtront tôt ou tard, l'obligation de survie devant prendre le dessus tôt ou tard.

À la recherche d'alternatives, on peut raisonnablement penser à la possibilité que l'euro joue un rôle de premier plan dans un nouveau SMI. Comme monnaie internationale, l'euro poursuivrait alors deux objectifs, pouvant être exclusifs l'un de l'autre ou bien complémentaires :

- une prise de pouvoir de l'UE sur le plan international ;
- une recherche de la stabilité monétaire et financière dans l'espace européen à travers un positionnement alternatif sur le plan international.

À cet égard, un bilan résumé de la place actuelle de l'euro dans le concert global peut nous fournir un état des lieux.

1.1. *L'euro dans les relations internationales*

Une monnaie devient internationale lorsqu'elle est utilisée massivement par les acteurs non-résidents en vue de libeller, facturer, émettre, payer et régler les transactions à l'extérieur de l'économie émettrice³. Pour simplifier l'exercice, on adoptera l'hypothèse selon laquelle, pour des

3. Cette monnaie reste néanmoins une monnaie étrangère et n'a pas de statut supranational.

raisons d'économie et de prévisibilité, il ne peut exister qu'une monnaie internationale au sens fort du terme, et on considérera seulement les parts de l'euro (EUR) et du dollar américain (USD) qui sont les plus significatives dans les transactions internationales.

Après le déclenchement de la crise financière en 2007, les volumes d'émission des titres de dette et des prêts internationaux ont connu une baisse considérable à partir de la seconde moitié de l'année 2008. Le stock des obligations émises par les non-résidents a baissé de 7,7% et celui des prêts de 17,4%. L'activité sur le marché des changes est passée de 226 milliards de dollars en moyenne quotidienne, au début de 2008, à 179 milliards à la fin de 2008. Les réserves de change ont baissé de 4,3% sur la même période. Durant cette période, les préférences des acteurs dans l'utilisation des devises internationales n'ont pas beaucoup changé.

Les tableaux suivants montrent l'évolution quantitative de l'euro sur le plan international depuis son introduction comme monnaie unique européenne.

Tableau 18 – *Parts du dollar et de l'euro dans l'émission de titres de dette internationaux (% , à taux de change constant, en fin d'année).*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
USD	43,2	42,5	41,0	40,7	40,6	40,1
EUR	26,2	28,1	30,8	32,7	33,9	35,0
	2005	2006	2007	2008	2009	
USD	40,3	42,7	43,8	43,8	45,8	
EUR	34,9	33,1	31,8	32,7	31,4	

Source : Banque centrale européenne (BCE), 2010, p. S2.

(Cet indicateur est donné au sens étroit. Il s'agit du stock des obligations libellées dans une devise, émises par les non-résidents du pays émetteur. Lorsque l'on inclut dans ces émissions les bons et titres à court terme (moins de deux ans) aussi placés auprès des résidents de la zone euro, la part de l'euro évolue autour de la moitié du stock mondial des obligations internationales à partir de 2005.)

Tableau 19 – *Parts du dollar et de l'euro dans les prêts internationaux (% , à taux de change constant, en fin d'année).*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
USD	56,9	53,2	52,1	47,9	47,0	43,6
EUR	10,9	13,5	16,2	19,7	19,7	24,4
	2005	2006	2007	2008	2009	
USD	46,6	48,1	45,8	51,9	53,8	
EUR	20,8	18,3	20,8	17,4	15,7	

Source : BCE, 2010, p. S6.

Tableau 20 – *Parts du dollar et de l'euro dans les réserves de change (% , total, à taux de change constant, en fin d'année).*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
USD	65,4	63,6	62,3	60,8	63,4	65,1
EUR	23,6	25,3	27,3	29,6	27,6	25,9
	2005	2006	2007	2008	2009	03/2010
USD	63	63,9	64,7	63,3	62,2	60,2
EUR	27,7	26,8	25,9	27	27,3	28,4

Source : BCE, 2010, p. S8.

La circulation (expéditions nettes cumulées) des billets en euro à l'extérieur de la zone euro reste stable autour de 116,5 milliards en 2009 contre 114,1 milliards en 2008. Ce montant reste confiné à une part qui évolue entre 20 % et 25 % du volume total des euros en circulation et concerne les pays au voisinage de la zone. Bien que l'utilisation des billets en euro ait connu un bond sur la période 2007-2008, il n'y a pas eu de substitution massive de l'euro au dollar comme monnaie internationale.

Certains facteurs particuliers déterminent la faiblesse de l'usage de l'euro dans les transactions internationales, limité aux pays de l'UE et aux pays qui ont de forts liens commerciaux avec l'Union. La plupart des matières premières et énergétiques ont un prix libellé en dollars. Aussi, les pays qui suivent une politique de change à crémaillère ou flexible, mais contrôlé, ancrent leur monnaie davantage sur le dollar que sur l'euro. Seulement 1/3 de ces pays ancrent leur monnaie principalement sur l'euro et ces pays sont au voisinage de l'Union.

À côté de certains pays avancés comme le Japon, ce sont principalement les pays émergents (la Chine, le Brésil, la Russie, etc.) qui constituent la source de l'augmentation des réserves mondiales de change. Ces pays effectuent la majorité de leurs transactions en dollars.

En ce qui concerne le marché des titres adossés aux actifs (TAA), sur la période 1999-2008, 17,6 trillions de dollars de TTA ont été émis au niveau global dont plus de 2/3 localisés aux États-Unis ; la zone euro venant en deuxième position avec 10,6 % des émissions en valeur nominale.

Globalement, il apparaît que l'euro est devenu une devise internationale sans pouvoir toutefois s'imposer comme la principale monnaie internationale. Le dollar conserve sa suprématie nonobstant la crise actuelle et les forts déséquilibres extérieur et intérieur de l'économie américaine. Cette importance du dollar peut être expliquée par les conditions qu'une monnaie devrait remplir pour pouvoir être considérée comme une monnaie internationalement dominante. Ces conditions traduisent aussi les difficultés dans la stabilisation de l'euro.

1.2. *Difficultés dans la stabilisation internationale de l'euro*

Dans la littérature économique, un certain nombre de conditions sont traditionnellement avancées pour envisager un rôle international pour une monnaie donnée. On peut les interpréter pour évaluer l'unité monétaire en Europe.

Premièrement, on peut considérer la stabilité monétaire, souvent associée à une inflation faible et stable du pays émetteur de la monnaie internationale, ce qui est censé réduire les coûts et les risques sur les marchés financiers en augmentant la confiance qu'ont les agents en la monnaie internationale. Il est certain que l'euro satisfait, depuis son avènement, à la condition de faible inflation, la BCE s'étant forgé une crédibilité conservatrice sur le modèle de la Bundesbank.

Toutefois, la stabilité monétaire va au-delà de la seule stabilité du niveau des prix. En effet, les déséquilibres budgétaires que certains pays de la zone euro rencontrent depuis 2009 et les hésitations et cacophonies dont l'Union a fait preuve face aux attaques des marchés sur les dettes publiques européennes encouragent les incertitudes sur la convergence des objectifs des différents pays de la zone. Les déclarations des diverses instances politiques, par exemple, l'unité affichée entre la France et l'Allemagne, lors du Conseil des ministres franco-allemand de Fribourg-en-Brisgau en décembre 2010, concernant leur hostilité commune contre l'émission d'euro-obligations, et l'affirmation de la position allemande sur le non-dépassement du fonds de stabilisation de (maximum) 440 milliards d'euros mis en place au printemps 2010, raniment les hésitations des marchés sur la conduite de l'unité monétaire en Europe. La récente dégradation de la note de la dette grecque en juin 2011 et de celle de l'Italie en septembre 2011 et les inquiétudes croissantes sur la situation des pays comme l'Espagne et le Portugal (pour n'en citer que quelques exemples d'actualité!) montrent que la politique européenne en matière de stabilisation monétaire ne permet pas de faire face aux spéculations des marchés. Les interventions promptes de la BCE au début de la crise de 2008 n'ont pas permis de stabiliser les ardeurs spéculatives des marchés sur les économies de la zone euro. Une prochaine sortie attendue des difficultés s'annonce dans la suite du Mécanisme de stabilité européen dont le traité correspondant a été signé en juin 2011⁴, à la suite de la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 et de l'amendement de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Toutefois, la persistance des fluctuations spéculatives et la détérioration continue de la situation d'une partie importante des économies membres durant l'été 2011, malgré de nombreuses mesures d'austérité votées par les différents parlements, montrent que ces accords établis au travers de conflits cacophoniques ne paraissent pas pertinents pour promettre un

4. Avec une allocation de 500 milliards, augmentée d'un concours de 250 milliards du FMI.

avenir stabilisé. La stabilité du niveau des prix ne se présente plus comme la panacée pour la stabilité monétaire.

En deuxième condition, on considère que les autorités monétaires du pays émetteur doivent s'engager à répondre aux besoins en liquidités internationales. Cela signifie qu'elles ne restreindront pas les transactions internationales en leur monnaie et alimenteront les marchés en la devise internationale, ce qui exclut dans un certain sens l'application d'une politique monétaire restrictive durable. Or, bien que face à la crise de 2007 la BCE soit intervenue promptement afin de contrecarrer tout problème de liquidité sur le marché monétaire, elle ne semble pas vouloir assumer un tel rôle au-delà des mesures anticrises temporaires, contrairement à la Réserve fédérale américaine. Le comportement réservé de la BCE dans ce domaine est la manifestation qu'un tel objectif n'est pas explicitement suivi et qu'il n'existe pas de véritable stratégie de l'euro sur le plan international. Bien que la BCE ait pu acquérir une certaine crédibilité anti-inflationniste, il ne paraît pas concevable que l'euro puisse devenir la principale monnaie internationale. Cette interprétation s'oppose à celle qui consiste à affirmer que la politique européenne dans ce domaine relèverait de la puissance douce⁵ qui serait fondée sur la co-option et l'attractivité, les autorités monétaires européennes ne cherchant pas à suivre ouvertement une politique d'expansion globale des usages de l'euro. Car l'objectif d'une internationalisation de l'euro n'est pas visible sous quelques formes douces que ce soit tant du point de vue des politiques monétaires suivies par la BCE que du point de vue de l'absence de stratégies monétaires et de change que les pays membres de la zone se déclareraient prêts à défendre.

Troisièmement, la taille de l'économie et son degré d'ouverture constituent des facteurs déterminants dans la stabilisation internationale d'une monnaie. En effet, ces deux critères sont la condition *sine qua non* pour que l'économie émettrice puisse avoir de l'influence sur l'économie mondiale à travers les flux de capitaux et commerciaux qu'elle est susceptible d'entraîner. La zone euro, avec sa première périphérie, constituée des pays de l'UE hors zone, et sa deuxième périphérie des pays candidats et voisins, est une zone d'influence économique de grande taille par rapport aux États-Unis. Son degré d'ouverture est comparable à celui des États-Unis. Néanmoins, la zone d'influence de l'UE reste limitée principalement aux pays de son voisinage et, bien que présent aussi auprès de certains pays d'Amérique latine, le poids des économies de la zone euro n'est pas très perceptible dans le monde émergent (en Asie, par exemple).

5. Voir notamment J. S. Nye, *Soft Power*, New York, Public Affairs, 2004, qui définit la puissance douce comme la capacité d'attirer et de convaincre en vue de répondre aux problèmes par une coordination multilatérale. « *Whereas hard power—the ability to coerce—grows out of a country's military or economic might, soft power arises from the attractiveness of a country's culture, political ideals, and polic.* »

Mundell (1998) souligne cependant que l'effet de diversification peut jouer un rôle dominant, car le poids de milliers de milliards de dollars de dette sur la seule monnaie américaine comme principale monnaie internationale rend la continuité du *statu quo* intenable et excessivement risquée. En cas de crise, cette monnaie de la majorité des réserves internationales devient la cible facile. Par conséquent, on devrait s'attendre, mais probablement à long terme, à un déplacement des portefeuilles en faveur de l'euro à côté du dollar. Toutefois, le rôle des habitudes et inerties dans le processus de passage d'une monnaie internationale à une autre ne doit pas être négligé. L'effet d'inertie joue en faveur du dollar qui « bénéficie beaucoup plus que l'euro de la densité de ses réseaux et de son "club", avec les externalités positives associées » (Boissieu, 2005, p. 78). Lim (2006) montre que ces externalités de réseau confinent pour l'instant l'euro à un rôle aux côtés du dollar sans qu'il puisse le remplacer dans les relations monétaires internationales.

En quatrième lieu vient l'attrait pour les investisseurs internationaux, notamment lié à la capacité de croissance économique soutenue. Or, l'Europe connaît une croissance en moyenne plus faible (1,9 %, moyenne sur 1999-2004) que les États-Unis (3 % sur la même période). Qui plus est, les économies européennes les plus dynamiques des années 1990-2000 se sont révélées, après la crise de 2007, comme étant aussi les plus fragiles face aux déséquilibres internes et externes. Hormis l'économie allemande (et les économies du Nord, de taille très petite), l'Europe souffre d'une léthargie que les différentes politiques économiques de rigueur depuis le début des années 1990 n'ont pas réussi à évincer, surtout face aux économies chinoise et américaine très réactives. Le paysage européen est très disparate, la France, bien que dans la torpeur, attire assez bien les capitaux étrangers ; l'Allemagne, très conservatrice, réussit bien sur le plan du commerce extérieur et redresse le déficit structurel de la balance commerciale européenne ; l'Irlande et les pays du Sud, très dynamiques, ont entraîné l'activité économique dans l'Union à travers de forts taux de croissance économique jusqu'à leur débâcle actuelle. Ces différences, ajoutées à l'absence d'une harmonisation des moyens et objectifs suivis par les pays membres, ne constituent pas une visibilité capable de renforcer une confiance des marchés en la solidité de l'Union monétaire.

On peut citer, comme cinquième condition, la stabilité politique. Mais là encore, des problèmes de fond persistent selon les cas. La Belgique, l'Italie et la Grèce connaissent des difficultés dans leur politique intérieure. La diplomatie européenne peine à se présenter d'une façon unifiée. Les dirigeants des grands pays de l'Union, la France et l'Allemagne en tête, cherchent toujours à garder la parole tant dans les débats intra-zone que dans les débats internationaux. Les pays de l'Europe de l'Est restent pour une part plus proches d'« ailleurs » que de l'Europe et peuvent aller jusqu'à utiliser des orientations électorales anti-européennes. Ces problèmes traduisent l'absence d'une homogénéité unificatrice (homogénéité qui n'implique pas nécessairement une monotonie) et constituent des obstacles

psychologiques mais aussi de praticabilité politique devant la stabilisation monétaire en Europe.

Une sixième condition est l'existence de marchés financiers développés. Ces derniers sont habituellement définis comme des marchés *larges* avec des transactions importantes et des intervenants nombreux, *profonds* avec une gamme étendue de produits qui y sont offerts, et *liquides* sans restrictions des montants échangés. Sur ce point, l'avancée de l'économie américaine est claire bien que les marchés financiers de la zone euro ne cessent de se développer depuis le milieu des années 1990. Avec l'euro, l'adoption du plan d'action pour les services financiers (PASF) en mars 2000 a constitué le début de la création d'un marché unique des services financiers. Toutefois, les marchés des obligations et les services financiers aux particuliers restent fragmentés, le marché des billets de trésorerie est peu développé, les infrastructures juridiques sont spécifiques à chacun des pays, ce qui rend les procédures et modalités d'émission de titres très hétérogènes. De surcroît, l'absence d'un cadre de surveillance commun réduit l'optimisation transnationale des opérations bancaires (Bertuch-Samuels et Ramlogan, 2007) en en réduisant la capacité d'intégration structurelle. Il convient aussi de remarquer que le développement des marchés financiers, tel que décrit ci-dessus, n'est pas une assurance contre les risques de crise financière. La situation très fragilisée des marchés américains, mais aussi celle des établissements bancaires de nombreuses économies de marché avancées depuis 2007 semblent contredire la croyance selon laquelle les marchés financiers libéralisés-développés seraient plus résilients aux chocs d'envergure.

À côté de ces observations mitigées, il convient aussi de remarquer qu'actuellement, la Chine en tête, de nombreuses économies émergentes cherchent à utiliser leur propre monnaie dans leurs relations bilatérales afin d'échapper à la contrainte de règlement en devises internationales de leurs déficits mais aussi de leurs transactions. Si ce courant prenait de l'ampleur et si la tendance en matière de croissance se situait toujours en faveur des économies émergentes, dans la substitution au dollar, ce n'est pas l'euro qui serait privilégié mais plutôt les monnaies nationales dans les relations bi/multilatérales entre économies émergentes dont la part dans le PIB mondial devrait atteindre 50 % dans les prochaines décennies.

D'un point de vue général, comme Benjamin Cohen (2010) le souligne, l'euro souffre d'un certain nombre de déficiences structurelles qui incluent aussi bien la faiblesse des perspectives de croissance, en partie ancrée dans les principes et institutions de l'Union monétaire, qu'une structure ambiguë de gouvernance qui sème des doutes chez les utilisateurs dans le temps. Nombre d'économies européennes restent vulnérables face à la crise ; manquant de voix (et de voie) unique sur le plan international, l'Union reste à un niveau d'intervention dans la diplomatie monétaire qui est très en dessous de ses capacités potentielles alors que le monde semble entrer dans une ère monétaire sans véritable leader avec plusieurs devises contenues dans une tension au leadership.

Pour sa part, Adam S. Posen (2008, p. 80) souligne que la position de leader politique des États-Unis en matière de sécurité, dans les affaires commerciales et même culturelles a globalement un impact positif sur l'utilisation du dollar dans le royaume monétaire. Les réserves de change officielles des autorités de nombreux pays du monde et leurs politiques de change sont profondément influencées par des considérations sécuritaires, ce qui ferait que de Taïwan au Panama, en passant par l'Arabie saoudite, les choix économiques nationaux dépendent beaucoup des politiques extérieures des États. Les décisions privées d'investir aux États-Unis tant en ce qui concerne les particuliers que les groupes industriels et financiers sont appuyées par le désir de se positionner dans des places qui se situent au centre des processus-clés de décision et d'action qui se trouvent principalement aux États-Unis, l'UE ne constituant qu'un choix de second rang relativement disparate.

Il apparaît que la question est complexe et présente de multiples facettes. Toutefois, même s'il n'est pas facile de déterminer un avenir certain pour l'euro sur le plan international, surtout au vu des difficultés actuelles de stabilisation monétaire dans la zone euro, il nous semble intéressant de considérer la perspective d'une contribution *active* de l'euro à la stabilisation des déséquilibres monétaires actuels. C'est un exercice spéculatif mais qui peut mettre en évidence les conditions d'une possible stabilisation de la zone euro et les stratégies à suivre dans un objectif international⁶.

2. La stabilité comme bien public et l'euro dans la réforme du SMI

Le point de départ de cet exercice est la supposition que la stabilité de la zone euro est en grande partie liée à la stabilité des relations monétaires internationales dans un environnement de plus en plus globalisé d'interdépendances stratégiques. Il paraît alors judicieux de s'interroger sur les caractéristiques du SMI et les orientations stratégiques *constructives* que l'euro pourrait faire valoir dans l'objectif d'une plus grande stabilité interne et internationale.

6. La perspective d'une domination du renminbi chinois (RMB) n'est pas étudiée dans ce travail. Car, dans le contexte actuel, le statut du RMB évolue relativement lentement et les autorités chinoises ne semblent pas suivre, pour l'instant, une politique agressive d'expansion monétaire dans l'objectif de faire de leur monnaie une monnaie internationale. Pour une étude intéressante sur cette question, voir Kawai et Takagi (2011).

2.1. *Les caractéristiques du SMI*

Selon Dorucci et McKay (2011), un SMI peut être pensé comme :

– un ensemble de conventions, règles et instruments de politique économique qui déterminent les conditions et modalités de l'offre de liquidités internationales et de l'ajustement des déséquilibres extérieurs ; les régimes de change et de mouvements de capitaux ; les dispositifs de surveillance bilatéraux et régionaux et les instruments de prévention des crises ainsi que les modalités de leur résolution ;

– un environnement spécifique économique, institutionnel et politique qui concerne la liberté des relations commerciales, le degré de domination économique des pays du centre, les interconnexions entre économies de différents niveaux de développement, les combinaisons variables des politiques pré-annoncées ou discrétionnaires, les combinaisons variables des dispositifs et modalités d'intervention/action des institutions supranationales et intergouvernementales et de coopération entre acteurs.

Le SMI détermine la disponibilité de deux biens publics fondamentaux, une monnaie internationale et la stabilité extérieure :

1. La monnaie internationale comme bien public permet aux acteurs privés et publics des différents pays d'interagir économiquement et financièrement sur le plan international en utilisant cette monnaie pour libeller et régler leurs transactions. Sur le plan de la stabilité des relations internationales, la monnaie internationale doit permettre la continuité régulière des opérations de paiements, ce qui ne peut être assuré lorsque les tensions spéculatives sur la monnaie deviennent déterminantes dans les anticipations des marchés.
2. La stabilité extérieure comme bien public concerne la soutenabilité des liens réels et financiers entre les nations, résumée dans les comptes courants qui évitent les déséquilibres extérieurs, les fluctuations fortes des taux de change et des prix des actifs qui nécessitent souvent des ajustements douloureux en termes de croissance.

Le SMI actuel ne semble plus être en mesure de fournir ces deux biens publics. Ce problème, lié au caractère asymétrique des règles du SMI, est connu sous le nom de dilemme de Triffin, qui souligne l'incompatibilité entre les objectifs nationaux du pays émetteur de la monnaie internationale et ceux de la stabilité monétaire internationale. L'utilisation de sa monnaie comme monnaie internationale permet au pays émetteur de payer sa dette par sa propre dette en imposant aux autres pays le soin de procéder aux ajustements nécessaires en cas de déséquilibres. Aussi, la principale source de liquidité dans l'économie globale est l'accroissement des engagements libellés en la monnaie internationale. Toutefois, une liquidité excessive peut nuire à la confiance lorsque les politiques économiques du pays émetteur se révèlent, aux yeux des partenaires, éloignées des exigences d'une monnaie internationale stable. En effet, lorsque l'émetteur se trouve en situation de déficits croissants de sa balance de paiements et continue

d'alimenter la demande globale de réserves et de liquidités internationales en sa monnaie, il doit veiller à préserver la confiance en sa monnaie en en défendant sa stabilité internationale. Cependant, le privilège exorbitant de pouvoir financer ses transactions (et sa dette) internationales en sa propre monnaie et la nécessité de répondre positivement à la demande de liquidités internationales poussent souvent le pays émetteur à ne pas (pouvoir?) en contrôler l'émission dans le temps. Cela débouche en général sur une position extérieure nette négative du pays émetteur et constitue un argument contre la continuité de la confiance en l'utilisation de la monnaie internationale.

Ce problème avait déjà été souligné (Triffin, 1961 et 1966) pour évaluer les déséquilibres croissants du système monétaire asymétrique de change or-dollar de Bretton Woods. Mais après la fin du régime de changes fixes et de la convertibilité en or, le dollar a toujours gardé son rôle de monnaie internationale et les États-Unis ont continué d'accumuler des déficits extérieurs en finançant une certaine croissance mondiale par un accroissement de leurs dettes extérieures. C'est ainsi que l'on se retrouve aujourd'hui dans une interconnexion spectaculaire entre le financement de la dette américaine et la croissance chinoise, entre la croissance des économies émergentes et l'accumulation de leurs réserves de change en dollars.

Pour ne considérer que la période précédant la crise actuelle, du fait de leur rôle d'émetteur de la monnaie internationale, les États-Unis n'ont pas été inquiétés dans l'accumulation de leur déficit extérieur par l'arrêt soudain des prêteurs comme il a souvent été le cas pour les économies émergentes dans les années 1990-2000⁷. Le dilemme de Triffin est ressuscité dans le choix d'une croissance au mépris de la contrainte extérieure⁸ pour l'économie émettrice de la monnaie internationale. Le soutien d'une demande intérieure est fondé non pas sur une croissance réelle et répartie dans les revenus des ménages, mais plutôt sur un endettement croissant. Ce dernier trouve les sources de financement requis aussi bien dans les innovations financières (Ülgen, 2011a) que dans l'expansion des économies comme la Chine et débouche sur un régime d'accumulation pervers dans lequel les investisseurs globaux deviennent les banquiers spéculateurs de l'économie américaine.

Aujourd'hui, il devient évident que cette évolution n'a pas été limitée à la seule économie américaine puisque de nombreuses économies de la zone euro souffrent des symptômes semblables liés au même régime d'accumulation. Dans cette période où les réactions des autorités se sont montrées plutôt rassurantes sur les contraintes et déséquilibres, les marchés ont accompagné l'expansion dans plusieurs économies de la zone euro. Les

7. Les 4/5^e de la dette extérieure américaine sont encore libellés en dollar.

8. Fin 2007, le déficit commercial américain dépassait 820 milliards de dollars pour un PIB avoisinant 13 500 milliards de dollars.

taux d'intérêt baissant dans l'euphorie et les mécanismes de surveillance se voulant souples et laissant les marchés continuer au bénéfice du doute, les déséquilibres extérieurs se sont accumulés, ce qui pose tôt ou tard la question de la pertinence des règles et principes de surveillance macro-prudentielle en vigueur dans les systèmes monétaires. En effet, on observe aujourd'hui la même emprise sur la dette des pays européens. Les détenteurs de liquidités mais aussi les banques (notamment européennes) – continuellement renflouées par les banques centrales depuis 2008 – continuent de miser sur la hausse des rendements des titres publics des pays comme la Grèce, l'Italie, etc. Encouragés par les politiques monétaires et budgétaires européennes cacophoniques depuis deux ans, ces établissements alimentent une crise désolante dans la zone euro.

Du point de vue de l'équilibre global, la stabilité monétaire dépend de l'état de la tension entre le financement et l'ajustement des déficits. Les investisseurs internationaux (privés ou publics) doivent accepter de financer les émetteurs de dette, mais il faut aussi que ces derniers s'engagent à ajuster les déséquilibres de leurs comptes chaque fois que cela tend vers des niveaux jugés insoutenables. Par conséquent, la symétrie des engagements entre les économies débitrices et créancières dans l'objectif d'un ajustement réciproque s'avère nécessaire au-delà des plans et comportements décentralisés des intervenants privés sur les marchés des dettes publiques.

2.2. *Coordination et coopération dans la zone euro*

De nombreux travaux soulignent, quoique dans des optiques politiques différentes, la nécessité d'une coordination/coopération paneuropéenne aux dépens des mesures « individualistes » et unilatérales. Par exemple, l'étude de Cagé *et alii* (2011) insiste sur une plus forte intégration fiscale et budgétaire, sur « une gamme plus large d'instruments de la politique monétaire », sur la « communautarisation de la régulation financière » et sur une « plus forte régulation des agences de notation privées » dans l'objectif de poser « les bases d'une politique de croissance européenne ». Allard (2011) présente, pour sa part, trois leçons qui peuvent être tirées de la crise actuelle de la zone euro :

- le fonctionnement efficace de l'Union économique et monétaire a besoin de mécanismes de partage des risques au niveau de la zone euro ;
- la négligence des institutions européennes (considérée longtemps comme bénigne) concernant les politiques macroéconomiques nationales des pays membres doit être sérieusement questionnée⁹ ;

9. Sur ce point, le débat de fond porte actuellement sur les objectifs d'une gouvernance européenne afin de déterminer l'orientation collective qui devrait être suivie : politiques communes conservatrices ou expansionnistes et accompagnatrices d'une croissance réelle.

- la nécessité d'un système de supervision, de régulation et de résolution des crises au niveau européen.

La doctrine proposée dans cet article est un expansionnisme constructif qui permettrait de poser l'euro (et donc l'UE) comme le véhicule d'une nouvelle conception structurelle du SMI. Dans cet objectif et sur le plan global, il s'avère que certaines évolutions, qui concernent la stabilisation monétaire et financière à l'intérieur de la zone euro, sont nécessaires.

Le renforcement de la solidité des économies de la zone, à travers un possible retour à un sentier de croissance dynamique (innovations, efforts de recherche et développement, amélioration de la compétitivité hors prix des industries européennes, augmentation de la demande intérieure grâce à une amélioration du niveau des revenus du travail et des perspectives devant les investissements productifs, etc.), capable de jouer une force locomotive dans l'expansion économique mondiale apparaît comme une condition de première importance dans l'émergence de l'euro comme un déterminant majeur dans la stabilité du SMI.

Cela devrait aussi être accompagné par un rapprochement de l'Union des économies émergentes les plus dynamiques. Mais il est évident qu'une telle évolution ne sera envisageable que si l'Union élabore une politique commerciale et financière au-delà des pays de son voisinage. Le projet de l'Union pour la Méditerranée, mis en veille avec la crise actuelle, peut constituer une étape régionale d'une ambition qui irait dans ce sens, devant accompagner une expansion des relations avec les économies latino-américaines et, dans une moindre mesure, avec les économies asiatiques. L'internationalisation monétaire dépend donc aussi de l'internationalisation soutenue d'une diplomatie économique et politique de l'UE. Mais une telle orientation ne peut pas être fondée sur les moyens et les fins qui ont dominé le monde depuis plus d'un siècle et qui ont souvent abouti à des conflits et crises dévastateurs.

Une telle perspective fait, par conséquent, appel à une redéfinition des objectifs internationaux de l'Union dans le sens d'une redéfinition des règles qui gouvernent le monde depuis les années 1990 et dont les écueils ont contribué à la débâcle actuelle. En effet, la stabilisation des relations monétaires internationales dans un système asymétrique de domination unilatérale se fonde sur la politique de contenance des conflits latents sans chercher à les réduire. Elle est expérimentée depuis plus d'un siècle mais n'a pas permis de déboucher sur une structure durable et positivement évolutive. Une stratégie constructive alternative devrait viser à faire de l'euro un vecteur de stabilité. En se positionnant explicitement pour la stabilité des relations internationales, l'euro jouerait un rôle de *faiseur de bien public*. L'alternative proposée s'annoncerait comme un nouveau SMI en principe non asymétrique. Cela renvoie à la qualité de la monnaie européenne, au-delà des indicateurs quantitatifs traditionnels de partage des tâches techniques qu'une monnaie internationale devrait remplir. Cette qualité, que Boissieu (2005) définit comme la capacité de la monnaie à être compétitive et à gagner des parts de marché, ne peut être pensée

qu'en termes du renforcement de l'unité de la zone sur le plan des règles, instruments, institutions et pratiques monétaires et financiers, mais aussi des objectifs communs.

Une grande partie des difficultés auxquelles doit faire face un tel projet est liée aux ambiguïtés du traité de Maastricht concernant l'autorité européenne qui devrait conduire la politique de change; aux carences dans les mécanismes de représentation de la zone euro dans l'arène internationale et dans les négociations bilatérales; à la structure fragmentée de supervision et de régulation financières créant un vide critique dans l'exercice du rôle de prêteur en dernier ressort et à la faible cohérence de la politique monétaire menée par la BCE pour l'ensemble des pays membres de nature peu homogène (Papaioannou et Portes, 2008).

Afin d'étudier certaines des faiblesses actuelles de la zone euro à l'aune des fragilités du SMI actuel, deux observations intéressantes sur les écueils du SMI peuvent être proposées.

1. Depuis la fin du régime de changes fixes en 1973, différents pays suivent des politiques de change qui se révèlent souvent incompatibles non seulement à l'égard des spécificités des économies nationales mais aussi à l'égard des contraintes dans la fourniture des biens publics globaux, identifiés ci-dessus. La flexibilité des changes, souvent administrée par les autorités et contrainte par la nécessité des ajustements récurrents des déséquilibres internes/externes, ne constitue pas la panacée dans une stabilisation spontanée espérée des marchés. En l'absence de concertation et d'efforts multilatéraux, les politiques de change unilatérales et opportunistes se révèlent aussi désastreuses que les politiques de dévaluation compétitive de la première moitié du xx^e siècle. Un euro, pensé dans l'objectif de stabilité, doit proposer des modalités capables d'empêcher les comportements de cavalier libre en matière de change, les mécanismes d'ajustement par les marchés libéralisés ne relevant que de la fable de quelques hypothèses *ad hoc*.

2. L'absence d'un système de supervision et de régulation, mais aussi l'inexistence des mécanismes transparents et collectifs de prêt en dernier ressort sur le plan mondial, rend la prévention et la résolution des crises difficiles ou, au mieux, extrêmement coûteuses. Comme la contribution de Pierre Bauby dans ce livre le souligne, le principe de subsidiarité, en vigueur dans la zone euro, est vu comme une option décentralisée et souple. Toutefois, ce principe devient contre-productif lorsque le bien public est mis en difficulté. La souplesse et la liberté d'action laissées aux autorités nationales ou locales ne doivent pas être vues comme synonymes d'efficacité lorsqu'elles engendrent une accumulation des déséquilibres à effets collectifs. Une plus grande coordination et une meilleure coopération ne signifieraient pas une recentralisation des décisions mais une rationalisation des mécanismes dans l'obtention du bien public. Ce qui est absent dans le SMI l'est aussi dans l'UE. Par conséquent, si l'euro vise une stabilisation soutenable, il doit répondre à cette carence du SMI actuel. La création,

en 2010, d'un Conseil européen du risque systémique¹⁰ (CERS) et d'un Système européen de surveillance financière¹¹ (SESF) constituerait-elle un premier pas dans cette direction ?

Cependant, face à la pression des marchés sur les déséquilibres de la zone euro, les autorités européennes ne semblent pas orientées vers une approche suffisamment large qui redéfinirait une structure collective pertinente. Les conclusions du rapport de la BCE de juin 2010 sur l'amélioration de la gouvernance dans la zone euro considèrent la problématique de l'instabilité exclusivement au niveau européen comme provenant principalement d'un manque de coordination interne à l'égard des règles de Maastricht. Cette orientation réduit le problème à quelques règles normatives et conçues mécaniquement sur les déficits budgétaires en focalisant l'attention non sur les questions de fond mais sur quelques élèves qualifiés d'irresponsables de la classe euro. Cette attitude est la même que celle qui a dominé les politiques économiques et plus particulièrement les (non-)politiques monétaires dans le monde. Par conséquent, il semble souhaitable d'interroger les fondements des politiques appliquées dans la période précédant la crise. La politique de négligence collective – alors pensée comme bénigne – quant aux choix des orientations en matière de coordination et de coopération à l'intérieur de la zone a fondé les mécanismes communautaires davantage sur un semblant d'union et non sur le suivi véritable d'objectifs communs.

Or, dans un rôle international, la zone euro devrait identifier et défendre certains principes qui pourraient lui donner une crédibilité et une solidité à la fois économique et politique. Deux remarques méritent alors l'attention :

- les comportements individuels rationnels visant à améliorer la rentabilité des activités ne se concluent pas trivialement par un résultat macroéconomique cohérent pour l'ensemble de la société ;
- l'environnement actuel correspond à un fonctionnement des économies séparées sur un mode d'existence et d'interdépendances globales, empêchant les joueurs individuels d'aboutir à des résultats positifs durables.

10. Afin de pallier la grande fragmentation du dispositif macro-prudentiel actuel dans l'UE, le CERS se veut un organisme indépendant visant à sauvegarder la stabilité financière dans le domaine de la surveillance macro-prudentielle au niveau européen. Toutefois, il ne dispose d'aucune compétence juridique contraignante.

11. Le SESF se veut une instance de régulation micro-prudentielle répondant à l'objectif d'un marché stable et unique des services financiers dans l'UE. Il vise aussi à réunir les autorités nationales de surveillance au sein d'un réseau communautaire soudé. Le SESF rassemble un réseau européen opérationnel à travers les autorités dotées d'une personnalité juridique que sont : l'autorité bancaire européenne (ABE) ; l'autorité européenne des assurances et de pensions professionnelles (AEAPP) ; et l'autorité européenne des valeurs mobilières (AEVM).

Ces deux remarques débouchent sur deux conséquences.

D'une part, il n'est pas possible de penser la stabilité financière à partir des seules considérations portant sur les établissements privés, en supposant, comme on le fait depuis trente dernières années à travers les modèles de régulation micro-prudentielle dominants, que la sécurité et la stabilité du système entier peuvent être assurées par la sécurité individuelle des acteurs séparés (Ülgen, 2011b). Cela est aussi valable en ce qui concerne les problèmes dans lesquels se trouvent aujourd'hui de nombreuses économies membres de la zone euro et mène à une interrogation sur la façon dont les économies globalisées pourraient ou devraient être réglementées, encadrées.

D'autre part, les politiques de résolution des difficultés ne sont plus en mesure de rester nationales et non coopératives; le pouvoir de contrôle des orientations internationales ne relevant plus d'une ou d'un groupe d'économies occasionnellement népotistes et les comportements de cavalier libre ne pouvant plus que créer des conflits ouverts. Cela oblige à penser les relations et les solutions devant les problèmes dans le sens d'une coordination et d'une coopération européennes et internationales.

La coordination fait appel à la détermination d'un objectif suivant un rapport entre les parties. Elle nécessite un principe de rapport, par exemple les réunions en G 20, et un objectif commun, par exemple, la stabilité financière internationale. La communauté de l'objectif ne signifie pas que les objectifs propres à chaque pays doivent être obligatoirement effacés devant la cible commune, mais que dans la conservation d'une existence multilatérale globalisée, les participants doivent se conformer à un dénominateur commun qui est la stabilité dans leurs relations.

La coopération exige que les décisions prises d'une façon coordonnée soient appliquées conjointement. Une fois que cela est établi, l'objectif commun, la stabilité, doit être approchée au moyen des instruments et politiques soutenus par toutes les parties. Or, comme Dani Rodrik le remarque (2010), l'absence d'institutions globales, agissant comme un prêteur en dernier ressort ou comme un coordinateur des *stimuli* fiscaux, semble avoir aggravé la crise et retardé sa résolution. Comme conséquence, les politiques de cavalier libre en matière fiscale, monétaire et de change ont des effets qui débordent les frontières nationales en brandissant la menace de protectionnisme et de guerre des monnaies. Absence de coordination et de coopération finit tôt ou tard par remettre en cause la confiance des acteurs en la capacité d'autoreproduction du système par les instabilités qu'elle génère. L'euro devrait alors adopter une orientation alternative qui serait fondée sur ces quelques principes de base dont le non-respect a marqué le SMI et les déséquilibres globaux des quarante dernières années.

Conclusion : quelques pistes de réflexion

Avec la première part dans la valeur des liquidités en circulation dans le monde et la deuxième part comme monnaie internationale après le dollar américain, la zone euro a un poids considérable dans l'économie globale. Cette importance fait que dans le contexte actuel de déséquilibres croissants, les réflexions sur la stabilisation monétaire et financière devraient reconsidérer les conditions d'une contribution de l'euro à la réforme du SMI. Cependant, dans l'évolution actuelle de la crise et face à la pression des marchés sur les pays de la zone euro, les autorités européennes ne semblent pas orientées vers une approche suffisamment large qui redéfinirait la structure monétaire en fonction d'une ambition collective.

Comme Brown (2010) le remarque, la zone euro n'a pas réussi à son premier test de crise globale, la situation continuant de s'envenimer sous forme d'enchères au moins-disant en matière budgétaire (voir aussi la première contribution de Philippe Bance dans cet ouvrage) et au plus-disant sous forme de rentes spéculatives à verser aux opérateurs du marché de la dette publique, à tel point qu'en cette fin de l'année 2011 – quatre ans après le déclenchement officiel de la crise globale actuelle et deux ans après l'annonce de la crise dans la zone euro – une partie des observateurs parle de l'implosion de la monnaie unique. Or, au vu des expériences en matière de coopération monétaire européenne des quarante dernières années, il semble qu'une dissolution de la zone est susceptible d'avoir des répercussions négatives excessivement coûteuses et de longue persistance. Cela ne manquera pas de déséquilibrer fondamentalement les relations économiques mondiales. Par rapport à cette actualité brûlante, il apparaît alors judicieux de suivre une autre voie, celle du maintien de la zone. Mais cela ne devrait surtout pas être envisagé sous la forme actuelle (et originelle) dominée par la doctrine néolibérale qui confine la politique monétaire fondamentalement à la seule stabilité des prix par neutralisation monétaire et la régulation à quelques mécanismes hypothétiques d'incitations par les marchés. Une modification profonde des règles et principes en matière de coordination/coopération des politiques budgétaires, fiscales et monétaires et une remise en question structurelle des règles et modalités d'intervention publique dans le système financier (voir la contribution de Nathalie Rey dans cet ouvrage) sont les premiers objectifs à adopter.

Dans cette perspective, cette contribution montre que dans l'obtention d'une stabilité monétaire et financière internationale durable, l'euro pourrait (et devrait) jouer un rôle de premier plan à travers une réforme de fond du SMI. Toutefois, cela fait appel à une réflexion sur les principes qui doivent guider une recombinaison des règles, instruments et institutions avec le moins d'asymétrie possible. Une première interrogation concerne les conditions de fonctionnement des économies globalisées et la façon dont elles devraient être réglementées, encadrées. La deuxième interrogation, corollaire à la première, oblige à penser les solutions devant les problèmes à travers une coordination et une coopération européennes mais aussi

internationales. Dans ce cas, deux résultats remarquables pourraient être obtenus : une plus grande unité et solidité de la zone euro et une stabilité accrue dans les relations monétaires internationales.

En modifiant quelque peu les paroles d'Alfred Sauvy, il est vrai que vivre ensemble est déjà d'un grand héroïsme, mais cela nécessite avant tout que les composantes de l'euro réfléchissent aussi à un renouveau de leur propre structure et objectifs internes. Choisir entre deux options, deux objectifs, c'est aussi choisir entre deux avenir possibles de l'euro, mais aussi du SMI et de la paix mondiale.

Références bibliographiques

ALLARD C., 2011, « More Europe, not less », *Finance & Development*, FMI, p. 52-54.

BERTUCH-SAMUELS A. et RAMLOGAN P., 2007, « L'euro, monnaie mondiale? », *Finances & Développement*, FMI, p. 46-49.

BOISSIEU C. de, 2005, « À propos du rôle international de l'euro », *Reflets et perspectives*, XLIV, p. 73-86.

BROWN B., 2010, *Euro Crash. The Implications of Monetary Failure in Europe*, Basingstoke-New York, Palgrave Macmillan.

CAGÉ J., CHALUMEAU T. et HANNEZO G., 26 juillet 2011, « Crise grecque : un nouvel accord, un premier défaut », *Terra Nova. La Fondation progressiste*, note-1/13.

COHEN B. J., 2010, *The Future of Global Currency. The Euro versus the Dollar*, Londres, Routledge.

DORUCCI E. et MCKAY J., 2011, *The International Monetary System after the Financial Crisis, European Central Bank Occasional Paper series*, n° 123.

European Central Bank, juillet 2009, *The International Role of the Euro*.

—, juin 2010, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*.

—, juillet 2010, *The International Role of the Euro*.

KAWAI M. et TAKAGI S., 10-11 janvier 2011, « The Renminbi (RMB) as a key international currency? Lessons from the Japanese experience », notes prepared for the Asia-Europe Economic Forum, Paris.

LEVINE R., 2010, « The governance of financial regulation. Reform lessons from the recent crisis », *BIS Working Papers*, n° 329.

LIM E. G., 2006, « The Euro's challenge to the Dollar. Different views from economists and evidence from COFER and other data », *IMF Working Paper*, n° 153.

MUNDELL R. A., 1998, « What the Euro means for the Dollar and the International Monetary System », *Atlantic Economic Journal*, 26 (3), p. 227-237.

PAPAIOANNOU E. et PORTES R., 2008, *The International Role of the Euro: a Status Report, European Commission Economic Papers*, n° 317.

POSEN A. S., 2008, « Why the Euro will not rival the Dollar », *International Finance*, 11 (1), p. 75-100.

RODRIK D., 8 novembre 2010, « Don't count on global governance », <http://www.project-syndicate.org>.

TRIFFIN R., 1961, *Gold and the Dollar Crisis. The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press.

—, 1966, *The World Money Maze*, New Haven, Yale University Press.

ÜLGEN F., 19-22 mai 2011a, « Schumpeterian innovations and financial instability. An institutional framework », communication à la 15th Annual Conference of the European Society for the History of Economic Thought, « Competition, Innovation and Rivalry », Istanbul.

—, 4 décembre 2011b, « Crise systémique et crise des fondements de la régulation financière », *Économie appliquée*, LXIV, p. 43-68.

Chapitre 13

La difficile reconquête des fonctions collectives

Jacques FOURNIER

Problématique

1. Au stade actuel de la mondialisation de l'économie, une recomposition de l'action publique est devenue nécessaire. On considère ici qu'elle doit s'opérer autour de deux grands axes :

- la régulation (financière, commerciale, sociale, environnementale) de l'économie marchande, qui va prendre de plus en plus une dimension internationale ;
- l'organisation collective de la satisfaction d'un certain nombre de besoins essentiels, qui, même si elle est soumise en France à de fortes contraintes européennes, s'opère principalement dans un cadre national.

Ces deux formes d'intervention coexistent dans tous les pays, mais le sens et l'intensité de chacune d'elles ainsi que l'équilibre qui s'établit entre elles varient en fonction de l'approche dominante.

Dans l'approche libérale on accepte la domination du marché. La régulation sera limitée au strict nécessaire et confiée aussi souvent que possible à des autorités dites indépendantes. Les services collectifs ne seront vus que comme un adjuvant possible pour le développement économique.

Dans l'approche interventionniste ou volontariste, on refuse au contraire la suprématie du marché et on cherche à rétablir la primauté de l'action publique. Les deux mêmes volets (régulation et services collectifs) s'y retrouvent. Mais ils sont conçus et articulés autrement. Il s'agit à la fois de maîtriser le capitalisme et de le dépasser : le maîtriser par une régulation forte ; le dépasser en ouvrant la voie à d'autres formes de développement.

2. Les réflexions qui suivent visent, dans le prolongement d'études précédentes¹, à éclairer cette seconde voie, celle de l'organisation collective de la satisfaction des besoins.

La notion de fonction collective, qui y est utilisée, est reprise du vocabulaire de la planification française. Elle recouvre les différents domaines

1. Jacques Fournier, « Du service public à l'économie des besoins », *Raison présente*, n° 173, 1^{er} trimestre 2010 ; « Pour une approche renouvelée du service public », *Gestion et finances publiques*, n° 7, juillet 2011.

concernés ou susceptibles de l'être par cet axe de l'action publique. Elle englobe donc, ou peut englober, les activités régaliennes (justice, police), les grands services publics socioculturels (éducation, santé, action sociale, action culturelle), ainsi qu'un certain nombre de fonctions économiques vitales (énergie, transport, logement, crédit).

L'ensemble de ces fonctions collectives constituent le champ de ce que l'on peut appeler l'économie des besoins. On y trouve, en première approximation, trois caractéristiques communes :

- la reconnaissance du droit ou besoin fondamental ;
- le pilotage de l'activité correspondante par la collectivité publique ;
- un minimum d'égalité dans la répartition du produit de cette activité.

On se demandera quelles sont, au stade actuel de la mondialisation de l'économie, les conditions d'une maîtrise publique de ces fonctions collectives au niveau 1) des principes d'organisation à retenir et 2) de la dynamique de fonctionnement à mettre en œuvre.

Mais il convient auparavant d'essayer de caractériser l'enjeu de la période.

L'enjeu de la période

Le modèle classique français du service public est à dominante juridique. La gouvernance des fonctions collectives y est assurée sur la base des principes du droit public, constitutionnel et administratif. C'est l'État qui a la responsabilité principale, même si la décentralisation progresse. La politique à suivre est définie par le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Elle est mise en œuvre par le réseau des administrations et des établissements publics, tous placés sous l'autorité ou la tutelle d'un ministre et de son ministère, et avec le concours d'une fonction publique, dotée d'un statut spécifique. Dans les fonctions marchandes, un rôle central est conféré à de grandes entreprises nationales placées en position de monopole.

Ce modèle est aujourd'hui remis en cause par la poussée du libéralisme économique comme par l'évolution des aspirations sociales. Les deux contestations ne doivent pas être confondues².

La poussée libérale, relayée en France par la construction européenne, affecte le modèle de gouvernance des fonctions collectives de plusieurs manières. En premier lieu elle impose des règles d'ouverture au marché dans toutes les fonctions considérées comme ayant un caractère économique : obligation d'introduire la concurrence, forte incitation à la privatisation des entreprises publiques du secteur. En second lieu elle incite à la banalisation

2. C'est ce que font, dans une critique systématique des évolutions en cours, certaines analyses du livre au demeurant fort intéressant publié sous la direction de L. Bonelli et W. Pelletier (2010).

de la gestion publique et à son alignement sur la pratique du secteur privé : NPM (new public management), MTM (introduction de mécanismes type marché dans le fonctionnement de l'administration), externalisation des activités, partenariats public-privé, etc.). Enfin dans la mesure où elle impose la limitation du volume global des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires, elle compromet la capacité des États à mettre leur action publique en adéquation avec l'évolution des besoins.

En convergence sur certains points avec ce courant libéral, mais à partir d'une inspiration très différente, un autre courant de pensée, que l'on pourrait appeler citoyen, conduit lui aussi à remettre en question l'organisation de la gouvernance des fonctions collectives. L'élévation du niveau d'éducation, l'affirmation d'un besoin croissant d'autonomie des individus et des groupes qu'ils constituent, le développement des moyens de communication font apparaître des aspirations nouvelles au niveau tant des mécanismes de décision (ouverture, transparence, concertation, participation) que des modes de fonctionnement (décentralisation, décloisonnement, diversification).

Dans ce contexte l'enjeu de la période qui s'ouvre peut être défini de façon assez simple. Comment l'action publique peut-elle garder, et en tant que de besoin reprendre, le contrôle des fonctions collectives ? Comment organiser dans ces domaines une gouvernance qui soit au service des aspirations des populations concernées ?

Les deux questions sont étroitement liées : l'action publique n'assurera sa maîtrise sur le marché que si elle peut s'appuyer sur une volonté collective.

1. Quels principes d'organisation ?

1.1. *La conception de l'action publique : assemblage, pilotage, planification, contrôle*

1. Le rôle essentiel de la collectivité publique, dans les domaines de fonctions collectives, est de mettre en place et de faire fonctionner un système qui assure la satisfaction des besoins dans des conditions optimales du point de vue de la qualité du service rendu, de l'égalité entre ceux qui en bénéficient et de l'intérêt général de la collectivité.

Par définition ce ne sont pas les mécanismes de marché qui prévalent. C'est la collectivité qui fixe les règles, définit les rôles des opérateurs, arbitre les conflits, évalue les résultats.

Comprendre, consulter, orienter, organiser, inciter, contrôler, évaluer : c'est la séquence des tâches qui incombent à l'action publique. Elle les exercera de manière différente d'une fonction à une autre et elle ne le fera bien qu'en laissant toujours une marge de jeu aux acteurs dont elle vise à coordonner l'action.

Du schéma quelque peu simpliste de l'action administrative classique – conception, décision, exécution – on passe ainsi à une vision plus réaliste

qui place au cœur de la gouvernance des fonctions collectives ce que l'on pourrait appeler une fonction d'assemblage et de pilotage du système que constitue chacune d'elles.

Cette vision conduit à mettre l'accent sur certains aspects du processus décisionnel : la place à faire à une recherche, qui, en modélisant la réalité sociale, permette de mieux préfigurer l'impact des actions à mener ; la nécessité d'une concertation aussi poussée que possible avec l'ensemble des parties prenantes, même si leurs intérêts ne sont pas nécessairement concordants ; l'utilité qu'il y a à dégager des orientations durables, par rapport auxquelles chacun des acteurs pourra se situer.

2. Sur tous ces points la France a longtemps disposé d'un outil qui, en dépit de ses insuffisances et de ses échecs, a joué un rôle utile et parfois déterminant et dont il faut se demander si l'on ne devrait pas le réactiver : le commissariat général au plan.

L'institution, mise à l'écart au fur et à mesure des progrès de la libéralisation, a été finalement supprimée par le gouvernement Villepin en 2006. Le dernier programme de gouvernement du parti socialiste n'ose en proposer le rétablissement. Il n'y aurait pourtant que des avantages à reconstruire quelque chose qui lui ressemble.

La définition périodique des grandes orientations à moyen terme à mettre en œuvre dans les différents secteurs de fonctions collectives permettrait, mieux que les réformes successives, souvent improvisées et parfois contradictoires opérées par les gouvernements des vingt dernières années, d'assurer la continuité des politiques suivies.

La rencontre régulière en un même lieu, pour un débat public et approfondi avec les administrations concernées, des grandes organisations professionnelles et syndicales et des acteurs principaux de la société civile, créerait un espace commun de réflexions et d'échanges sur les questions d'intérêt général et serait un facteur utile de cohésion sociale.

Le rapprochement entre les problèmes rencontrés et les politiques menées dans les différents domaines ouvrirait la voie à une approche globale des questions concernant l'économie des besoins. Il n'existe plus aujourd'hui, dans l'administration française, de lieu où cette approche puisse être conduite de manière autonome. Une planification rénovée permettrait de l'établir.

Planification indicative, bien sûr, mais pouvant servir de référence aux acteurs concernés. Non pas autoritaire, à la soviétique, mais n'hésitant pas à reprendre l'idée d'une « ardente obligation » au sens où l'entendait le général de Gaulle.

Pourquoi faudrait-il que l'avenir du pays soit laissé aux débouchés inattendus d'un marché aveugle plutôt qu'à la marche raisonnée vers un avenir esquissé en commun ?

3. Le pilotage public des fonctions collectives revient, en régime démocratique, aux instances politiques régulièrement mises en place sur la base du

suffrage populaire, en application de la Constitution, tant au niveau central qu'au niveau régional ou local.

Le respect de cette règle implique que l'on précise clairement le rôle des instances collégiales de contrôle et de régulation qui ont eu tendance à se multiplier au cours des deux dernières décennies. Régulateurs, les autorités administratives indépendantes (AAI) sont présentées fréquemment comme les garants d'une gouvernance éclairée et impartiale qui soustrairait les affaires publiques aux préférences ou aux caprices du pouvoir politique. Cette vision est trompeuse et, si l'on n'y prenait garde, ce sont les forces du marché ou les représentants des lobbys professionnels qui imposeraient leur loi aux représentants élus de la population.

Des instances de ce type sont justifiées dans un certain nombre de cas : lorsqu'il s'agit de se prémunir contre des atteintes aux libertés, de régir les relations entre opérateurs en concurrence, d'aider à appréhender des sujets de société particulièrement délicats. Leur intervention introduit une souplesse supplémentaire dans le fonctionnement des institutions, elle renforce utilement le rôle de la société civile, elle permet d'enrichir des débats et de régler des conflits. Mais elle doit être soigneusement encadrée par le respect de deux principes essentiels :

- le pouvoir normatif, celui de faire des lois et des règlements, de fixer les règles applicables, doit, sauf exception précise et limitativement définie, rester entre les mains de l'instance de décision politique ;
- La possibilité d'un contrôle doit dans tous les cas être ménagée sous la double forme du recours juridictionnel susceptible d'être formé contre les décisions de l'institution et du réexamen périodique de son bilan.

1.2. *La mise en œuvre de l'action publique : opérateurs publics ou privés, pouvoir et propriété*

L'action publique dans les domaines de fonction collective passe par la fourniture de produits ou services aux populations concernées. Quelle place peut être faite à des opérateurs privés dans la fourniture de ces services ? On partira pour discuter ce point de quelques idées ou constatations simples.

1. La gestion publique est le mode naturel de fourniture du service public, car c'est celle qui permet le mieux de soumettre l'activité de l'opérateur à une logique d'intérêt général et d'assurer neutralité et égalité dans la fourniture des prestations.
2. Il existe des dérives possibles de la gestion publique : inefficacité, bureaucratie, favoritisme. Pour autant rien n'est venu démontrer à ce jour l'assertion répandue par les chœurs du libéralisme selon laquelle une gestion privée serait par nature de meilleure qualité.
3. Dans l'organisation française la gestion publique prédomine mais ne constitue pas pour autant une règle absolue. Le recours à un opérateur public s'impose, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État, dans

les fonctions régaliennes telles que la justice ou la police. Il est légitime et en fait prédominant dans les autres fonctions. Mais il n'y est pas obligatoire.

De longue date le recours à des opérateurs privés a ainsi été admis dans des cas de figure au demeurant assez différents les uns des autres :

- recours à la formule de la concession de service public pour la fourniture de certains services à caractère économique. Ce procédé a été largement utilisé dans le secteur de l'énergie jusqu'aux nationalisations de l'après-guerre. Il est toujours fortement présent dans le secteur de l'eau ;
- participation des établissements scolaires privés au service public de l'Éducation nationale ;
- association des médecins libéraux et des cliniques privées au service public de la santé ;
- intervention des opérateurs de l'économie sociale dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de la protection sociale et du logement.

À partir de ces observations il paraît légitime de considérer que la ligne de partage entre les fonctions qui relèvent de ce que l'on appelle ici l'économie des besoins et celles qui font partie de l'économie de marché passe par la fonction d'assemblage, de pilotage, reconnue à la collectivité, plus que par la nature publique ou privée des opérateurs.

En d'autres termes, des opérateurs privés peuvent être admis à participer à l'organisation collective de la satisfaction des besoins à la condition que leur intervention soit soigneusement encadrée et effectivement maîtrisée.

« Là où est la propriété là est le pouvoir » : cette formule d'Anicet Le Pors³ reflète assez bien la réalité des rapports sociaux dans le monde capitaliste où nous vivons, mais on ne doit pas l'ériger en dogme interdisant toute forme d'ouverture des fonctions collectives à des intervenants non étatiques. Au demeurant son auteur l'assouplit lui-même en se référant à la notion d'appropriation sociale dont il n'a d'ailleurs pas à ce jour défini clairement les contours.

Tout dépend, en définitive, de la question de savoir à quel type d'opérateurs privés l'on va faire appel pour participer à la fourniture de services collectifs et dans quelle mesure leur intervention est susceptible de remettre en cause les principes au nom desquels la collectivité agit en ces domaines.

Le problème s'est posé avec acuité dans le domaine de l'éducation où le statut reconnu à l'enseignement privé confessionnel aurait pu mettre en cause la laïcité de l'enseignement et l'objectif d'égalité. On a finalement débouché en ce domaine, avec la loi Debré du 31 décembre 1959, sur

3. « Service public et appropriation sociale », tribune parue dans *L'Humanité* du 12 janvier 2006.

une organisation qui, même si elle a été critiquée par les défenseurs de l'enseignement public, a assuré, avec le régime des établissements sous contrat, et les obligations qui leur sont imposées en contrepartie de leur financement par l'État, un équilibre qui s'est avéré durable entre les exigences du service public et la reconnaissance de la liberté de l'enseignement.

S'agissant des opérateurs de l'économie sociale, coopératives, mutuelles, associations, leur participation à l'exercice des fonctions collectives n'a en revanche jamais posé problème et il y a aujourd'hui toutes les raisons de l'encourager. Ce type d'activité est en développement à la fois sur le plan international (rôle des ONG) et sur le territoire national où il constitue une composante importante de ce qu'il est convenu d'appeler la société civile. Il est soumis à des principes et à des règles de fonctionnement proches de ceux qui gouvernent le service public. Il invente souvent des solutions innovantes. Faire appel à lui permet de diversifier et d'enrichir le service public et d'intéresser à la chose publique nombre de responsables et de citoyens. Santé, protection sociale, action sociale, activités culturelles, logement et habitat, services de voisinage : dans tous ces domaines il est en mesure de jouer un rôle important. Une gouvernance intelligente des fonctions collectives s'appuiera sur ce secteur pour faire contrepoids à l'offensive des intérêts privés capitalistes, par exemple en privilégiant, par rapport à celle des assurances privées, l'approche mutualiste des régimes complémentaires de l'assurance-maladie.

En définitive c'est l'intervention d'une dernière catégorie d'opérateurs, les entreprises privées capitalistes, qui pose les problèmes les plus aigus. C'est là qu'il y a antinomie des principes de gestion. Et c'est par là que la poussée libérale, relayée par la construction européenne, est venue créer, depuis une vingtaine d'années, une situation nouvelle.

1.3. *Fonctions collectives et opérateurs capitalistes*

La collaboration des entreprises privées capitalistes au service public n'est pas nouvelle en France. Elle s'est opérée jusque dans les années 1980 sur les bases relativement claires du droit administratif français, avec deux applications principales :

1. Le recours de l'administration au secteur privé pour lui fournir des produits ou services nécessaires à son fonctionnement. L'administration doit alors faire appel à la concurrence (régime des marchés de travaux ou de fournitures conclus sur la base d'appels d'offres). Dans cette hypothèse l'entreprise privée ne prend pas de responsabilité dans la gestion du service.
2. La concession du service public à un entrepreneur privé. L'administration délègue alors la gestion du service à l'entreprise privée, dans les conditions fixées par un cahier des charges.

Au XIX^e siècle ces dispositions ont été largement utilisées au profit des grandes compagnies capitalistes, notamment pour la concession des lignes de chemin de fer et des réseaux de distribution d'eau et d'énergie. Après le dernier conflit mondial elles ont subsisté en droit, mais dans la plupart des cas c'est à des entreprises publiques que la gestion du service a été confiée.

À partir des années 1980 la situation change radicalement et l'entreprise privée, réintroduite sous le cheval de Troie de la concurrence, va pouvoir partir à l'assaut des fonctions collectives.

Elle a désormais le droit, à la suite de l'activation par l'acte unique en 1986 des dispositions du traité de Rome concernant les services d'intérêt économique général, d'offrir ses prestations dans toutes les grandes activités de réseau (énergie, transports, télécommunication).

On pousse à ce que lui soit reconnue vocation, là où l'existence d'un monopole naturel justifie le maintien d'un opérateur unique, à concurrencer l'opérateur public pour l'attribution du service (débat en cours concernant le transport ferroviaire régional).

Elle se substitue purement et simplement à l'entreprise publique dans tous les cas de privatisation (France Télécom, Gaz de France).

Elle obtient que l'on fasse de plus en plus fréquemment appel à elle pour la réalisation des travaux et la fourniture des services, y compris dans les fonctions dites non économiques : partenariats public-privé (par exemple pour la construction des prisons), externalisation d'opérations jusqu'alors réalisées par des entités publiques.

Dans le même temps l'opérateur public, là où il reste présent, se voit en quelque sorte contaminé par le modèle de l'entreprise privée. Son régime juridique est souvent transformé, rendant plus facile une future privatisation (passage du statut d'établissement public à celui de société pour EDF et pour La Poste). Son activité est banalisée, la jurisprudence communautaire imposant à la collectivité publique d'avoir vis-à-vis de lui le comportement d'un « investisseur privé avisé ». Son encadrement supérieur est de plus en plus souvent acquis aux idées libérales. Et, lorsqu'il figure sur la liste du CAC 40, sa stratégie ne peut pas ne pas être influencée par les cours de bourse.

La plupart de ces évolutions ne concernent en principe que les fonctions économiques (notion de SIEG, service d'intérêt économique général). Mais la frontière entre services économiques et non économiques n'est pas tracée une fois pour toutes et la pression est forte pour élargir le champ des activités ouvertes à la concurrence, dans les domaines du logement, de la santé et de la protection sociale notamment.

C'est sur ce terrain et par rapport à cette catégorie d'opérateurs que se livre la bataille principale. C'est là que se joue la possibilité pour l'action publique de reconquérir les fonctions collectives. Le combat sera difficile, surtout si l'on pose le postulat selon lequel il devra être mené sans remettre en cause le principe de la construction européenne. Il n'est pas pour autant perdu d'avance.

Ce combat se joue sur deux terrains.

En interne il y a lieu d'utiliser toutes les possibilités qu'offrent aux États membres de l'UE les dispositions du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général annexé au traité de Lisbonne. Dans son article 1^{er}, et s'agissant des services d'intérêt *économique* général, ce texte fait figurer au nombre des valeurs communes de l'Union « le rôle essentiel et le large pouvoir des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt *économique* général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ». Dans son article 2 il interdit de porter quelque atteinte que ce soit à la « compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services *non économiques* d'intérêt général ».

Ces textes, s'ajoutant à l'article toujours en vigueur du traité de Rome selon lequel celui-ci « ne préjuge en rien du régime de la propriété dans les États membres », ouvrent aux États une voie dans laquelle ils ne doivent pas hésiter à s'engager. Ils leur permettent de maintenir des opérateurs publics. Ils les autorisent à instaurer dans tous les secteurs, y compris ceux ouverts à la concurrence, des obligations d'intérêt général applicables à l'ensemble des intervenants. Ils font référence expresse aux exigences de qualité, de sécurité, d'égalité de traitement, de caractère abordable, de droits des utilisateurs. Il y a place, à partir de là, pour une action publique forte qui peut être efficace pour peu qu'elle soit résolue. C'est la conviction qu'affirment Pierre Bauby et Françoise Castex dans une note publiée en 2010 par la fondation Jean-Jaurès⁴.

Au niveau communautaire les orientations retenues au plus fort de la vague libérale ne sont pas intangibles. La crise a remis en cause bien des certitudes. La lutte est à poursuivre pour donner à la politique économique de l'UE, à côté de celui de la concurrence, un second moteur, celui de l'intérêt général. La création récente d'un intergroupe « services publics » au sein du Parlement européen peut contribuer à faire avancer les idées sur ce point.

Il reste un long chemin à parcourir. On n'avancera que si l'on a une conscience claire des objectifs stratégiques à poursuivre sur le long terme. Deux points méritent d'être soulignés à cet égard.

En premier lieu, la liaison qu'il est nécessaire d'établir entre le terrain d'action des fonctions collectives et celui de la politique économique et sociale prise dans son ensemble. Régulation dans toutes ses dimensions (commerciale, financière, sociale, environnementale), fourniture des services collectifs, organisation des transferts de ressources sont intimement liées et c'est par leur combinaison que s'exprime une politique publique. Ce serait une illusion que de prétendre faire fonctionner correctement un îlot de service public dans un océan libéral. On n'avancera dans ce domaine que

4. *L'Europe, une nouvelle chance pour le service public*, fondation Jean-Jaurès, septembre 2010.

dans le cadre d'orientations nouvelles de la politique économique et sociale générale et sous l'égide d'un gouvernement économique de l'Europe.

En second lieu la nécessité d'avoir une approche globale des services publics et des fonctions collectives. Le service public doit être vu comme un continuum au sein duquel les mêmes principes s'appliquent, même si l'organisation et les conditions de fonctionnement varient d'un secteur à un autre. L'Europe a vocation à s'intéresser à l'ensemble de ces services. La distinction tranchée que l'on tend à opérer entre services économiques, soumis à la concurrence, et services non économiques, librement organisés par les États, est à condamner. Tous les services publics ont une portée économique. Tous doivent intégrer l'objectif d'intérêt général. Tous font une place, plus ou moins grande, aux décisions publiques et aux mécanismes de marché. Si l'on veut que l'Europe s'investisse en ces domaines, il faut l'inciter à se doter d'une doctrine qui les appréhende dans leur globalité.

2. Quelle dynamique de fonctionnement ?

Chaque domaine de fonction collective a ses règles propres de fonctionnement. Les systèmes de santé, d'éducation, de transport, de logement sont différents les uns des autres. Mais ils ont en commun de devoir fonctionner, totalement ou au moins partiellement, selon une logique différente de celle du marché. L'enjeu majeur pour l'action publique à cet égard est de faire en sorte que cette logique soit porteuse du point de vue de la réalisation des personnalités, de la satisfaction des besoins sociaux en même temps que de la prise en compte de l'intérêt général. Si l'on devait se borner à substituer dans ces secteurs un pan d'économie dirigée « à la soviétique » au jeu de l'offre et de la demande marchandes, la bataille serait perdue d'avance. Il s'agit de dégager et de faire agir les ressorts d'un autre mode de développement avec plus de participation, plus d'égalité, un réelle marge de choix et la meilleure gestion possible des ressources collectives.

On ne part pas de zéro. Ces notions sont d'ores et déjà présentes dans la théorie française du service public. Mais le moment est venu de les revisiter et de les réarticuler.

Une nouvelle culture du service public doit émerger, plus conviviale, plus souple, plus participative. Cela implique des évolutions, dans plusieurs directions.

2.1. *L'adéquation du service aux besoins : diversification de l'offre, soutien de la demande, organisation de l'échange*

La rencontre du service et du besoin, dans le champ des fonctions collectives, ne s'opère pas de la même manière que celle de l'offre et de la demande sur le marché de la consommation. La définition de la prestation offerte

fait place à des considérations d'intérêt général. L'expression du besoin utilise des canaux spécifiques. L'organisation de l'échange se fait selon des modalités propres à chaque fonction. Il est souhaitable de ménager dans chacune d'elles une marge de choix qui permette d'assurer la meilleure adéquation possible entre les services fournis et les besoins ressentis et exprimés. Deux lignes d'action peuvent y contribuer : la diversification de l'offre et ce que l'on pourrait appeler, en utilisant le vocabulaire d'Amartya Sen, la *capabilisation* de la demande.

Diversification de l'offre : on ne peut plus traiter les « usagers » comme un ensemble indifférencié de personnes justiciables de prestations identiques. Il existe aujourd'hui une demande sociale d'adaptation à la variété des situations, au niveau des individus et des groupes. Cela est valable dans tous les domaines : santé, logement, éducation, transport. Il faut passer du service au menu au service à la carte.

On peut prendre ici l'exemple du collège unique en France, qui regroupe en un seul établissement l'ensemble des élèves du niveau de la sixième à celui de la troisième. Il existe un débat récurrent sur le principe même de cette institution. « Collège unique, collège inique », affirmait François Bayrou en 1993. Sa suppression et le rétablissement dès la fin du primaire des filières d'antan ne feraient que cristalliser les inégalités. Mais collège unique ne signifie pas collège uniforme. Il est tout à fait souhaitable à l'intérieur de cette structure commune, de diversifier les formations et les options praticables de façon à pouvoir offrir aux différentes catégories d'élèves une formation adaptée à leur personnalité et à leurs besoins spécifiques.

Certes on risque, ce faisant, de renforcer les dérives inégalitaires dans le fonctionnement du système. Toutes les personnes concernées ne sont pas également placées pour exprimer leurs besoins. Les classes supérieures ont les moyens de mieux connaître et utiliser à leur profit les ressources des services publics. Le droit d'accès reconnu à tous n'est pas suffisant pour permettre à chacun de tirer parti de l'action collective. Il faut faire en sorte que ce droit puisse effectivement se concrétiser. Il faut que chacun soit mis en mesure, soit rendu *capable*, d'utiliser convenablement le service.

Si l'on reste sur l'exemple de l'éducation, on voit que ce soutien à la demande sociale peut s'y opérer de plusieurs manières : institution d'une obligation de faire appel au service (obligation scolaire) ; prestations d'information et de conseil (orientation scolaire et professionnelle) ; renforcement quantitatif et qualitatif des moyens mis en œuvre en direction des publics vulnérables (ZEP) ; prestations supplémentaires fournies aux utilisateurs en situation difficile (heures de soutien scolaire).

Cette action visant à « capabiliser » la demande est particulièrement nécessaire là où inégalités territoriales et sociales se cumulent. Topique est à cet égard l'exemple du « 93 ». Sur le terrain de la sécurité, de la justice, de l'éducation, du logement, le département de la Seine-Saint-Denis est scandaleusement sous-administré. Les actions menées en direction de tels territoires devraient pouvoir bénéficier d'une priorité absolue.

Il reste à organiser dans le cadre de chaque fonction les procédures de rencontre entre l'offre que l'on aura diversifiée et la demande que l'on se sera efforcé de soutenir. Mécanisme de la carte scolaire en matière d'éducation, organisation des parcours de soin dans le domaine de la santé, règles d'attribution des logements sociaux, organisation des réseaux de transport : autant de situations qui sont souvent à problèmes et dans lesquelles l'action publique ne peut réussir que si elle ménage des possibilités de dialogue entre le service et ses utilisateurs et si elle ouvre à ces derniers de véritables choix.

Il peut y avoir concurrence entre les opérateurs au sein des fonctions collectives. Cette concurrence ne porte pas sur les prix mais sur la nature et la qualité de la prestation offerte et de la relation qui s'établit entre le fournisseur du service et le porteur du besoin. Elle est saine et mérite d'être encouragée. Encore faut-il, bien évidemment, que la rencontre ainsi organisée ne se réduise pas à la gestion de la pénurie.

2.2. *L'ouverture du service : transparence, consultation, participation*

Comment caractériser la situation de l'utilisateur des services collectifs ?

La mode était ces dernières années, dans le management des entreprises publiques, de vouloir faire prendre conscience aux agents qu'ils avaient en face d'eux non plus des usagers, soumis aux règles définies par l'opérateur, mais des clients, semblables à ceux que cherche à satisfaire la production marchande. L'utilisateur n'aurait rien à dire. Le client serait choyé. « À nous de vous faire préférer le train », disait un slogan de la SNCF.

Le concept d'utilisateur, et moins encore celui, qui reste parfois utilisé, d'administré, n'est sans doute pas satisfaisant. Mais l'utilisateur du service collectif est plus qu'un client dont les études de marché révèlent les préférences et que la publicité cherche à attirer. C'est aussi un citoyen qui a son mot à dire sur l'organisation et le fonctionnement du service. Ce mot, il doit pouvoir le faire passer non seulement par le circuit long de la démocratie institutionnelle (choix des responsables politiques qui décideront des politiques à suivre et des moyens à mettre en œuvre) mais aussi par le circuit court de la participation directe à l'organisation et à la gestion du service.

Il y a là une première différence, fondamentale, entre utilisation des services collectifs et consommation privée marchande. Encore faut-il que, au-delà des déclarations de principe, elle puisse être effectivement ressentie et pratiquée.

Des progrès réels ont été réalisés au cours des dernières décennies dans le sens d'une plus grande transparence de l'action publique (accès aux données, motivation des décisions, informatique et liberté), et de l'amélioration des processus de consultation (commission de débat public, grandes

consultations du type Grenelle de l'environnement). Il faut aujourd'hui passer à la vitesse supérieure en utilisant les ressources d'Internet et les réseaux de l'économie sociale. Les gens veulent savoir, comprendre, exprimer leur avis, pouvoir peser, prendre des initiatives.

Cela vaut dans tous les domaines, pour le fonctionnement d'une classe, d'une ligne de transport, d'un tribunal, d'un hôpital, d'un musée. Cela vaut entre services publics : décloisonnement, fonctionnement en réseau. Cela renouvelle le rapport entre l'agent public et l'utilisateur du service.

2.3. *L'accès au service : gratuité, tarification*

C'est une autre différence fondamentale entre fonctions collectives et consommation marchande : la distribution des produits et services doit s'opérer en fonction non plus des ressources mais des besoins. L'exigence d'égalité est au cœur du système.

Cette exigence est en principe absolue dans certaines fonctions comme la justice, l'éducation et la santé. Elle est relative dans d'autres comme le logement ou les transports où des différences sont admises dès lors qu'un minimum aura pu être assuré à tous. Mais elle est bien présente partout, et le droit communautaire lui-même a dû lui faire une place dans le régime des services d'intérêt économique général, avec le droit d'accès affirmé à l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux et la notion de « tarif abordable » que l'on retrouve dans les directives sectorielles.

L'exigence d'égalité a deux applications principales : sociale, nul ne doit être exclu du bénéfice du service en raison de l'insuffisance de ses ressources ; territoriale, la satisfaction des besoins doit être sinon identique du moins comparable d'une région à une autre.

Les insuffisances constatées dans la seconde de ces applications donnent parfois lieu à des démonstrations spectaculaires, telles les luttes contre la fermeture d'une école ou d'un hôpital. Mais c'est à propos de la première que se posent les problèmes les plus importants. Essayons de poser quelques principes à ce propos.

1. La gratuité pure et simple du service offert est dans la logique profonde de l'économie des besoins. C'est seulement sur cette base que l'on peut changer radicalement le mode de développement, passer de la consommation marchande à la libre utilisation de produits ou services considérés comme des biens publics.

Il est vrai que la gratuité peut paraître choquante lorsque la prestation est fournie à des personnes fortunées qui pourraient la payer. Mais mieux vaut imposer équitablement ces dernières pour qu'elles contribuent de cette façon au financement du service. De surcroît il est possible de démontrer que la gratuité contribue puissamment à la réduction des inégalités de revenu.

2. L'exigence d'une participation limitée, parfois symbolique, pour éviter un usage abusif du service ou pour le valoriser aux yeux de son utilisateur, ne constitue pas une véritable exception au principe de gratuité. Ainsi du ticket modérateur en matière de santé, s'il reste d'un montant raisonnable et s'il n'est plus exigé dans les cas où l'abus n'est pas possible, ou des droits d'inscription à l'université s'ils demeurent modérés.

3. La gratuité a un coût. Elle ne peut être assurée que moyennant des dépenses publiques qui proviennent normalement de l'impôt. On comprend que, surtout dans un contexte de limitation générale des prélèvements publics, les collectivités publiques cherchent à contenir ce coût. Il y a dans cette perspective une frontière à établir entre les prestations fournies gratuitement et celles pour lesquelles il sera demandé une contrepartie. Cette frontière passe entre les fonctions (on demandera une contribution pour le logement mais non pour l'éducation par exemple) ou à l'intérieur d'une même fonction (moindre remboursement pour les soins dentaires ou les prothèses auditives par exemple). Son tracé relève du politique.

La tendance, à cet égard, est, à l'heure actuelle, à la limitation de la part prise en charge par la collectivité, même dans le cadre des fonctions comme la santé ou l'éducation dans lesquelles le principe de la gratuité devrait s'imposer. Cette limitation est parfois affichée : ainsi du déremboursement progressif de la fourniture de médicaments. Elle est parfois, plus insidieusement, imposée par l'insuffisance de la prestation rendue dans le cadre du service collectif. C'est dans ces conditions que se développent les officines payantes de soutien scolaire ou de préparation aux concours et les établissements privés de toute nature qui promettent aux bacheliers un débouché rapide dans la vie active. D'où l'importance des actions de soutien de la demande dont il sera question plus loin.

4. Là où elle est normalement prévue, la redevance ou le tarif demandé à l'utilisateur de services collectifs diffère de plusieurs manières du prix payé sur le marché par le consommateur.

Son montant ne découle pas du libre jeu de l'offre et de la demande. Il dépend au moins pour partie d'une décision publique prenant en compte des considérations d'intérêt général. Celles-ci sont principalement de deux ordres :

- le souci de permettre l'accès de la prestation à l'ensemble de la population, ce qui peut conduire à fixer des tarifs relativement bas, soit pour l'ensemble des ménages, soit pour les plus défavorisés d'entre eux (tarifs sociaux en matière d'énergie par exemple) ;
- le souci de limiter les coûts externes supportés par la collectivité, ce qui peut conduire par exemple à favoriser certains modes de transport (ferroviaire) ou certaines localisations.

5. L'introduction de la concurrence dans le champ des services d'intérêt économique général rend plus difficile l'établissement d'une tarification

conforme aux principes de l'économie des besoins, mais elle ne l'interdit pas.

On ne peut plus organiser, comme par le passé, des subventions croisées à l'intérieur d'une activité confiée à un opérateur monopolistique. C'est ainsi que l'on faisait financer par les entreprises, soumises à des tarifs plus élevés, les avantages accordés aux ménages ou que l'on utilisait les profits d'activités les plus rentables pour alimenter celles qui l'étaient moins (du TGV vers le TER par exemple).

Mais il demeure possible d'imposer à l'ensemble des opérateurs d'un secteur d'activité des obligations de service public et d'organiser entre eux une péréquation permettant la pratique de tarifs d'intérêt général. C'est dans cette voie qu'il faut s'engager avec, dans le maquis des directives européennes, plus ou moins de difficulté selon les secteurs.

2.4. *La gestion du service : coûts et avantages, ressources humaines, performance, évaluation*

Le service dispensé dans le cadre des fonctions collectives est toujours au moins en partie financé par la collectivité. Il est normal que celle-ci cherche à en minimiser le coût et à en améliorer les performances. Mais elle doit le faire selon des modalités conformes à sa vocation. Le modèle de l'entreprise privée que l'on cherche à lui imposer n'est pas à récuser en bloc mais il répond très insuffisamment aux exigences de la situation. La vaste opération de révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en œuvre depuis 2007 par le gouvernement français n'est pas condamnable en elle-même mais, par les formes qu'elle a prises, elle illustre bien ce qu'il ne faut pas faire.

Il n'est pas illégitime de vouloir passer en revue les différents secteurs de l'action publique et de rechercher comment l'on pourrait dans chacun d'eux mieux ajuster les moyens mis en œuvre aux objectifs poursuivis. Il peut être sain de forcer à réfléchir sur l'utilité d'actions répétées par simple habitude, stimulant de pousser à faire mieux à ressources constantes. La revendication syndicale classique d'augmentation des moyens n'est pas toujours justifiée et les collectivités publiques, qu'elles soient de droite ou de gauche, peuvent être légitimement fondées à ne pas y céder.

Encore faut-il, pour que de telles actions puissent être mises en œuvre, que deux conditions essentielles soient respectées : une étude équilibrée des coûts et des avantages et une élaboration concertée des mesures à prendre. Ni l'une ni l'autre n'ont été remplies en l'espace.

La RGPP a été conçue et réalisée avec un seul objectif principal : compresser la dépense et, en particulier, permettre la réalisation de l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux mis en avant par le gouvernement. Il n'y a pas eu de réflexion sur les besoins sociaux à satisfaire. Les mesures de « rationalisation » par voie de regroupement des services ou d'externalisation des tâches ont dans la plupart des cas été préparées

par des cabinets privés d'organisation, sans association à cette réflexion ni des organisations syndicales ni même des personnels d'encadrement. Difficultés de mise en œuvre et démobilité des agents concernés ont été la conséquence logique de ce *modus operandi*.

Les fonctions collectives en France ont la chance de pouvoir disposer d'un potentiel extrêmement riche de ressources humaines. Les agents de l'État, des collectivités territoriales, des hôpitaux, des entreprises publiques, constituent un ensemble de plus de cinq millions de personnes. Ils ont un niveau de formation plus élevé que celui de la moyenne des salariés et ils sont porteurs d'une culture de l'intérêt général et du service public qui est un atout essentiel pour leur contribution à la satisfaction des besoins collectifs. Enseignants, personnels soignants ou travailleurs sociaux, mais aussi juges, policiers ou inspecteurs des impôts, mais encore postiers, cheminots ou électriciens : la gamme de leurs compétences professionnelles recouvre toute la carte des activités d'intérêt général.

Une action publique qui se veut efficace doit s'appuyer sur eux. Elle doit non plus les dévaloriser mais au contraire les reconnaître. Elle doit les associer à toutes les étapes de sa mise en œuvre.

Le modèle français de fonction publique a en définitive bien résisté à la poussée libérale. L'offensive visant à le remettre en cause lancée au début du quinquennat (« Fonction publique 2012 », Livre blanc Silicani) a fait long feu. Un accord avec les syndicats (2 juin 2008) puis une loi (10 juillet 2010) ont rénové, dans le bon sens, le dispositif du dialogue social. Il est possible, sur ces bases, de faire repartir la machine.

Encore faut-il que l'on dote cette machine d'un logiciel approprié, qui ne soit pas celui du néolibéralisme appliqué à l'administration. L'approfondissement de la recherche sur les politiques publiques, la mise au point d'indicateurs appropriés d'objectifs, de produits et de résultats de l'intervention publique doivent aider à le construire. La loi organique sur les finances (LOLF) a donné à cette approche la possibilité d'un débouché opérationnel. Elle peut être utilisée à condition d'introduire dans sa mise en œuvre et son perfectionnement éventuel la concertation qui a fait défaut lors de son élaboration.

Des « états généraux » pour faire le point de la situation dans chacune des grandes fonctions collectives ; une concertation approfondie, tant avec les utilisateurs qu'avec les agents et leurs organisations, pour fixer les grandes orientations ; une redistribution des moyens en phase avec ces orientations, afin d'utiliser le mieux possible l'argent public ; des rendez-vous réguliers pour mesurer et apprécier les résultats : ce scénario n'est pas forcément celui de l'impossible.

Observations terminales

Le lecteur aura sans doute pris conscience du statut hybride des considérations qui précèdent. Elles oscillent entre, d'un côté, le réalisme et le

détachement de l'observateur et, de l'autre, le volontarisme et l'engagement du citoyen. Elles dessinent un parcours difficile. La reconquête par l'action publique du terrain des fonctions collectives n'ira pas de soi⁵.

Ce qui se passe en Grèce au moment où ces lignes sont écrites n'incite pas à l'optimisme. On est en train, sous la dictature des agences de notation, de détruire dans ce pays ce qu'il aurait fallu reconstruire. D'autres perspectives existent cependant.

L'organisation collective de la satisfaction des besoins essentiels, dont on a essayé de préciser ici les modalités possibles, n'est que l'un des éléments de la recomposition nécessaire de l'action publique, l'une des voies de la recherche d'un modèle alternatif de développement.

Il y a complémentarité entre ce volet de l'action publique, ancré sur la réalité nationale, et le volet d'une régulation économique, sociale et environnementale renforcée, dont la dimension internationale sera de plus en plus affirmée.

Il doit y avoir par ailleurs rapprochement, combinaison, et enrichissement mutuel, entre cette approche du développement par la voie des fonctions collectives et l'approche qui vise à explorer, révéler et dynamiser les potentialités de l'économie sociale.

C'est au carrefour des luttes qui poussent dans ces différentes directions que l'on finira par trouver, un jour ou l'autre, le point de basculement du système.

Références bibliographiques

- AGHION P. et ROULET A., 2011, *Repenser l'état, pour une social-démocratie de l'innovation*, Paris, Seuil.
- ASKENAZY P., 2011, *Les Décennies aveugles, emploi et croissance 1970-2010*, Paris, Seuil.
- Banque mondiale, 1997, *The State in a Changing World*, Oxford University Press.
- BAUBY P., 2011, *Service public, services publics*, Paris, La Documentation française.
- BLOCH D., 2010, *école et démocratie*, Presses universitaires de Grenoble.
- BONELLI L. et PELLETIER W. (dir.), 2010, *L'État démantelé, enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte.
- Manifeste des économistes atterrés*, 2010, Paris, éditions Les liens qui libèrent.
- BORRAZ O. et GUIRAUDON V. (dir.), 2008, *Politiques publiques, 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

5. Il aurait été intéressant à cet égard de faire le point, fonction par fonction, de la situation actuelle en France et de ses perspectives d'évolution, en la comparant si possible à des exemples étrangers. Ce devrait être l'objet d'un travail ultérieur.

- , 2010, *Politiques publiques, 2, Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po.
- CARTELIER L., FOURNIER J. et MONNIER L. (dir.), 1996, *Critique de la raison communautaire, utilité publique et concurrence dans l'Union européenne*, Paris, Economica.
- CYTERMANN L. et WANECQ T., 2010, *Les Politiques sociales*, Paris, PUF.
- ELBAUM M., 2008, *économie politique de la protection sociale*, Paris, PUF.
- FOURNIER J., 1993, *Le Train, l'Europe et le service public*, Paris, Odile Jacob.
- FOURNIER J., QUESTIAUX N. et DELARUE J.-M., 1989, *Traité du social, situations, luttes, politiques, institutions*, 5^e édition, Paris, Dalloz.
- GADREY J. et JANY-CATRICE E., 2007, *Les Nouveaux Indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte.
- GAUDIN J.-P., 2004, *L'Action publique, sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz.
- GIDDENS A., 2007, *Le Nouveau Modèle européen*, Paris, Hachette.
- LEBARON F., 2011, *Les Indicateurs sociaux au xxi^e siècle*, Paris, Dunod.
- MORELLE A. et TABUTEAU D., 2010, *La Santé publique*, Paris, PUF.
- PENAUD P. et al., 2011, *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz.
- SUPIOT A., 2010, *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil.

Chapitre 14

Économie sociale et action publique : élargissement, substitution, ou aiguillon ?

Danièle DEMOUSTIER*

Alors qu'au XIX^e siècle, l'économie sociale française, sous ses différentes acceptions, se positionnait en lutte (défense des groupements intermédiaires, associationnisme) contre le dirigisme de l'État gendarme, le XX^e siècle a plutôt consacré sa complémentarité (dès l'exposition universelle de 1900), puis sa dépendance envers l'action et l'économie publiques. Dans les deux premiers tiers du XX^e siècle, les organisations d'économie sociale ont en effet joué à la fois un rôle d'aiguillon pour la construction de nouvelles politiques publiques (par exemple, la mutualité pour la construction de la Sécurité sociale, les associations pour la définition des politiques sociales, culturelles, sportives...) et d'instruments de politiques économiques (la coopération pour la structuration de certaines activités: de l'artisanat à l'industrie dans le BTP, la mécanisation de l'agriculture, la bancarisation de plus larges groupes sociaux...) Leurs statuts garantissaient à eux seuls leur participation à l'intérêt général du fait de leur caractère non lucratif: mutualistes, coopératifs et associatifs; mais leur identité commune était masquée par leur dépendance à l'économie publique. Ces organisations privées mais collectives, dont l'activité économique a une finalité sociale, aujourd'hui réunies de nouveau sous l'appellation d'économie sociale – et solidaire – (ESS), voient leur place et leur rôle fortement perturbés par les transformations du système socio-économique et des politiques publiques en cours depuis une trentaine d'années. Si les socialistes, à leur arrivée au pouvoir, ont maintenu – et élargi – cette approche de complémentarité-dépendance entre l'économie sociale et l'économie publique avec la vague de nationalisation (notamment dans le plan intérimaire 1981-1983), cette relation a été nettement inversée à partir du plan de rigueur: ainsi les réformes bancaires de 1984, du Code de la mutualité en 1985, puis les lois Sapin concernant les associations ont accentué la mise en concurrence des grandes structures nationales. Aujourd'hui, les difficultés des finances publiques, la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la Directive

* Maître de conférences en sciences économiques, Institut d'études politiques de Grenoble.

services européenne... touchent directement les structures plus locales, notamment les associations.

S'agit-il alors d'une simple substitution-privatisation de l'économie sociale à l'économie publique ? S'agit-il d'une marchandisation généralisée de l'économie sociale à la suite de celle de l'économie publique ? Ou bien s'agit-il plutôt d'une recomposition plus complexe de la production de « biens publics, sociaux, collectifs » adaptée aux nouvelles perspectives d'une économie post-crise, s'inscrivant dans une redéfinition de l'intérêt général ?

Sans conclure définitivement sur cette perspective, on examinera les trois tendances à l'œuvre dans l'économie sociale d'aujourd'hui :

- d'une part l'essor des services collectifs assurés par l'ESS, notamment les associations, depuis les années 1980, essor largement soutenu par les collectivités publiques locales dans le cadre de nouveaux dispositifs publics, sans toutefois provoquer des questionnements sur l'action publique elle-même (1^{re} partie) ;
- d'autre part la marchandisation croissante des activités, qu'on ne peut opposer à leur instrumentalisation par les pouvoirs publics, qui délèguent une partie croissante de leur intervention tout en en déterminant les objectifs et les règles ; mais ce renvoi à une logique purement marchande conduit à un appauvrissement de la spécificité de l'ESS par rapport à l'action publique (2^e partie) ;
- c'est pourquoi, de nouvelles orientations politiques émergent des territoires pour reconnaître les apports « modernes » de ces formes d'entreprises tout en cherchant à en accentuer les effets ; mais ces initiatives risquent de n'être que temporaires si de nouvelles régulations, de nouveaux « arrangements institutionnels » n'émergent pas pour les inscrire dans la durée (3^e partie).

1. Un essor intégré dans les dispositifs publics existants

Dans les années 1980, à l'arrivée de la gauche au pouvoir, l'économie sociale est vue comme le moyen de conforter l'économie publique renforcée par les nationalisations, et de la moderniser (Jeantet, 1986). Ce sont principalement les coopératives qui sont encouragées, à la fois pour répondre au défi du chômage (reprise d'entreprises en SCOP) et pour assurer un tissu de PME sous-traitantes des grandes entreprises publiques. Aussi la création de la Délégation interministérielle à l'économie sociale vise-t-elle à soutenir l'effort des « coopératives, des mutuelles et des associations gestionnaires d'équipements ». Deux nouvelles institutions entendent alors conforter financièrement leur développement : l'Institut de développement de l'économie sociale (doté par l'État et les grandes entreprises d'économie sociale) et le statut d'union d'économie sociale (société d'économie mixte d'économie sociale) dans une optique d'économie mixte entre économie publique et économie sociale. Ce choix n'a pas résisté aux difficultés financières et à la politique de rigueur. Dès 1984-1985, de nouvelles orientations sont prises :

ouverture à la concurrence (non-défense des coopératives de consommation et des grandes SCOP du BTP, dont les établissements sont rachetés par de grands groupes privés) ; réforme bancaire supprimant la spécialisation des banques coopératives devenues banques universelles ; réforme du Code de la mutualité supprimant le monopole des mutuelles de santé dans la complémentarité de la Sécurité sociale ; enfin, la promotion des initiatives locales. Ainsi Jean Gatel, nouveau secrétaire d'État à l'économie sociale et au développement local, reconnaît l'échec du plan de relance : « La fantastique mutation que connaît actuellement notre économie et qui affecte notamment les grandes structures industrielles moins porteuses d'emplois que par le passé a en effet rendu nécessaires une réhabilitation de la micro-économie, et une mobilisation de nouveaux acteurs, inventifs et innovants, proches du terrain. » Ainsi sa politique s'oriente vers l'encouragement de « l'esprit d'entreprise, stimuler les initiatives et les innovations, soutenir de nouvelles formes d'activité, contribuer au développement des économies locales » (*Après demain*, janvier 1985). C'est la reconnaissance publique de la capacité d'initiative locale de l'économie sociale. Les associations locales vont alors faire l'objet de toutes les attentions, d'abord comme moyens de trouver des solutions nouvelles aux problématiques engendrées par la crise, d'expérimenter de nouvelles formes d'action collective permettant l'innovation et la différenciation, puis comme moyens de tisser de nouveaux partenariats avec l'action publique locale, avant que ne se pose la question de la possibilité d'alléger le poids de l'intervention publique locale.

1.1. *Des innovations socio-économiques pour aborder la nouvelle question sociale*

L'approche administrative, centralisée et normative, freinée par les questions budgétaires, ne semble pas susceptible dans les années 1980 de construire des réponses nouvelles à la question sociale : chômage, nouvelle pauvreté, exclusion, alors que des revendications d'autonomie locale s'étaient exprimées depuis les années 1970. Ainsi émergent de multiples expérimentations de structures socio-économiques (théorisées dans les années 1990 en France sous le vocable d'économie « solidaire ») pour répondre à ces nouvelles problématiques : structures d'insertion par l'activité économique, pour accompagner la transition vers le marché du travail ; renouvellement des organisations caritatives cherchant à rendre les bénéficiaires « acteurs », dans la lutte contre la pauvreté ; agences de logement très social instaurant une progressivité dans l'accès à la location ; auto-organisation des usagers dans des crèches parentales associant les familles ; associations de malades voulant maîtriser leur rapport aux soins ; commerce équitable redéfinissant les rapports d'échange sur la base de « circuits courts » entre producteurs et consommateurs...

Il ne s'agit pas alors d'une offre de services normalisés ni d'une simple solvabilisation de la demande, mais de la construction collective d'activités

socio-économiques qui relie la construction d'un service avec le dynamisme des relations sociales de proximité.

Cet essor associatif a dans un premier temps accompagné l'essor de l'emploi public territorial, alimenté en partie par des transferts de charge de l'État ; ainsi l'analyse de Mathieu Hély (2008) qui dénonce le remplacement des fonctionnaires par les emplois associatifs est (pour l'instant) quantitativement erronée, car elle se réfère à l'emploi public d'État alors que l'essor de l'emploi associatif (doublement entre 1980 et 1999) est principalement alimenté par les associations locales, parallèlement à l'augmentation de la fonction publique territoriale (de 38 % de 1980 à 2001). On ne peut donc pas affirmer qu'il y a eu substitution. Par contre, il est vrai que la nature des emplois diffère profondément (malgré la précarité croissante de l'emploi public) en termes de conditions de travail, de salaire et de possibilité de promotion, surtout dans les nouveaux services à la personne. L'emploi associatif qui se calquait facilement sur l'emploi public dans les années 1960 a décroché plus fortement et parvient difficilement à éviter la précarité.

1.2. *L'échec d'un nouveau rapport à l'action publique*

Néanmoins la nature relationnelle du service créé ainsi que la dimension politique de l'organisme support (en termes de mobilisation, revendication et relation aux politiques publiques) mettent en cause les clivages habituels entre activité économique et sociale et entre activité économique et politique. De plus, le mode de financement « hybride » questionne le clivage traditionnel entre activité marchande et non marchande.

Ces caractéristiques offrent plusieurs atouts : une capacité d'auto-organisation indépendante des mesures publiques ; une responsabilisation collective des acteurs (salariés, usagers, bénéficiaires) qui répond à la fois à leur désir d'autonomie et au besoin d'innovation : une différenciation de l'offre de services qui permet de répondre aux évolutions sociologiques contradictoires (segmentation et mixité), ainsi les crèches parentales sont les premières à accueillir des enfants handicapés...

Cette spécificité interroge d'abord l'action publique administrative et normalisatrice : ainsi certaines municipalités préfèrent la municipalisation par la création de « régies de services » (éventuellement accompagnées d'associations d'usagers) à la création de « régies de quartier » qui associent en leur sein les habitants, les associations et les autres acteurs du quartier à la définition de leurs actions et activités (et pas seulement des services offerts). Les pouvoirs publics vont intégrer progressivement ces nouvelles initiatives à leurs politiques, et la méfiance va, non sans résistance, faire place à une intégration, qui ne parvient guère néanmoins à transformer en profondeur l'action publique.

1.3. *Du partenariat à l'intégration dans les dispositifs publics*

Les nouveaux partenariats cherchent à dépasser, par la coproduction des politiques, le cadre des modes de cogestion précédents (dans l'action sociale, la politique agricole...), en insufflant davantage de proximité et d'expertise d'usage face à l'expertise technique. Mais les pratiques, procédures et les modalités de financement vont plutôt intégrer les nouveaux venus dans les dispositifs publics existants sans les remettre en cause : cloisonnement sectoriel des services, et faible transversalité ; passage d'un financement global (par subvention) à un financement segmenté (convention par projet, c'est-à-dire activité). Cette approche ne permet pas une remise en cause de la distinction-hiérarchie entre développement économique et développement social pour reconnaître la nature socio-technique des activités, et socio-économique des entreprises.

Les référentiels publics sont alors éclatés : au niveau national, le rattachement interministériel n'a pas survécu à la structuration autour des thématiques de l'emploi puis de la cohésion sociale ; au niveau régional, la référence stricte au développement économique (emplois locaux grâce aux SCOP, création d'activités) ont fait l'impasse sur la nature socio-marchande des coopératives ; les intercommunalités ont quant à elles mis l'accent sur la fonction d'insertion alors que les communes se sont souvent limitées aux initiatives émergentes (tels les nouveaux modes d'échange). Les conseils généraux, dernières institutions à se mobiliser, s'intéressent depuis peu à l'économicisation du social, alors que, au niveau européen, la disparition de l'unité Économie sociale a renforcé le clivage entre fonction économique et fonction sociale.

Cette absence de référentiel commun répond à la difficulté de l'ESS elle-même de ne pas se présenter comme une simple somme d'initiatives, d'activités, d'entreprises, et de proposer son propre référentiel transversal¹ ; comme dans de nombreux autres pays, des clivages émergent entre économie sociale instituée et économie solidaire innovante ; entre économie marchande et non marchande ; entre revendication d'accès aux dispositifs « de droit commun » dans une économie « plurielle », et revendication de dispositifs spécifiques.

De ce fait, on peut s'interroger pour savoir si cet essor de l'ESS ne s'est pas accompagné d'un cumul des contraintes (pour les structures d'ESS) et des coûts (pour les collectivités publiques).

Faute de renouvellement de l'action publique par l'ESS, ces initiatives sont de moins en moins soutenues pour elles-mêmes mais pour leur double rôle, palliatif d'une part, innovateur d'autre part, du fait de sa fonction

1. Une étude pour le bilan de la vie associative montre une corrélation forte entre la faiblesse des instances administratives et la faiblesse des fédérations associatives au niveau national.

d'innovation, de laboratoire et d'expertise pour ouvrir de nouveaux marchés, plus rarement de nouveaux dispositifs publics. Ainsi la délégation interministérielle à l'économie sociale (DIES) est devenue la délégation interministérielle à l'économie sociale et à l'expérimentation sociale (DIESES), les programmes et les financements à l'innovation sont renforcés par rapport aux financements à la pérennisation des activités et actions et à la consolidation des structures.

2. Vers la marchandisation de l'ESS ?

Depuis les années 1980 pour les coopératives et mutuelles et plutôt les années 2000 pour les associations, la mise en concurrence est vue comme une nécessité pour élargir l'offre et abaisser les coûts. En effet, l'échec du plan de relance en 1981 a marqué la fin des politiques keynésiennes et le succès des approches libérales et monétaristes que la crise financière de 2008 ne semble pas avoir ébranlées. Au contraire, la Directive européenne sur les services, comme le nouveau « management public » poussent les pouvoirs publics à « accompagner » les organisations de l'ESS dans trois directions : la constitution et la professionnalisation des activités, la rationalisation de la gestion pour la rendre plus efficace en diminuant les coûts d'organisation, et enfin l'ouverture à la concurrence pour garantir un élargissement de l'offre de services face à l'ampleur des besoins (petite enfance, personnes âgées...) ainsi que la baisse des coûts du travail pour rendre les services accessibles. En effet les pouvoirs publics ne s'investissent plus directement dans les nouveaux champs défrichés par les associations mais se limitent le plus souvent à solvabiliser la demande et à réglementer l'offre pour en assurer la sécurité et la qualité². La solvabilisation directe des consommateurs (par allocation ou défiscalisation) n'a pas supprimé la nécessité de financer la production des services (dont l'émiettement augmente les coûts de transaction et dont l'impact se fait attendre) mais accroît les comportements consuméristes. L'offre elle-même n'est plus assurée par de nouveaux services publics, mais quand elle reste financée socialement, par des délégations de mission de service public et, plus généralement, par la commande publique. Déjà se diffuse l'idée d'un « nouveau modèle économique pour les associations » inspiré par le nouveau management public.

2. En effet, dans les services « relationnels », la qualité n'est pas connue *a priori* ; elle doit donc être garantie par un label, une certification...

2.1. *De la professionnalisation à la technicisation*

La constitution de nouveaux secteurs d'activité s'est faite le plus souvent par la formalisation de pratiques informelles : objectivation de l'activité par rapport à la relation, structuration dans une organisation déclarée, émergence du travail salarié à partir du bénévolat. Il s'agit de sortir de l'« amateurisme » soupçonné d'inefficacité pour accéder aux normes de qualité du service. Ainsi les pouvoirs publics ont dès les années 1960 encouragé la professionnalisation des salariés, puis des gestionnaires, et enfin des bénévoles. De plus en plus, ces normes et procédures visent la standardisation du service et la normalisation de l'organisation afin de réaliser des gains de productivité. La volonté d'industrialiser les services remet en cause leur capacité à prendre en compte les différences de situation, d'individualiser les prestations, et l'engagement bénévole lui-même. Elle accroît la subordination des bénévoles d'exécution (par les modalités de recrutement, formation, engagement, statut) à qui elle doit offrir des contreparties (en termes de valorisation). Pour les fonctions d'administration, cela conduit à sélectionner un bénévolat d'« expertise » au détriment du bénévolat d'« expérience » peu initié aux techniques professionnelles et gestionnaires.

2.2. *La marchandisation*

Cette professionnalisation fondée sur la neutralité des techniques renforce la prépondérance des logiques professionnelles au sein des organisations ; avec l'arrivée de gestionnaires formées au management d'entreprises, elles vont être confrontées à une logique plus industrielle et marchande. Cette orientation s'inscrit dans l'accroissement de la mise en concurrence des organisations associatives entre elles dans un premier temps (qui va être nommée « quasi marché ») et à la création de véritable marché par l'ouverture des activités à toute forme d'entreprise.

Ce choix s'appuie sur une double hypothèse affirmée au niveau européen : l'efficacité de la concurrence d'une part ; la neutralité de « l'opérateur » d'autre part. Ainsi les statuts, les modes de gouvernance, les projets d'organisation sont considérés comme inopérants sur la nature de l'activité dont les caractéristiques sont supposées homogènes entre toutes les formes d'entreprises. L'autonomie relative de l'entreprise d'ESS dans une perspective socio-économique de proposition d'intérêt collectif, telle qu'elle était reconnue en France par la possibilité de demande de subvention, disparaît derrière soit le « mandatement », soit « la commande publique ». Ainsi le projet sociopolitique (en termes de finalité et de mode de participation, des usagers comme des bénévoles) disparaît derrière l'activité économique pure.

2.3. *La rationalisation économique*

La structuration interne se combine avec une recomposition externe ; l'émiettement et la segmentation des organisations qui se sont multipliées depuis la fin des années 1970 sont vus comme des freins à l'efficacité, à la qualité et aux économies budgétaires. De ce fait, les pouvoirs publics encouragent un processus de concentration pour réduire le nombre d'intervenants économiques et d'interlocuteurs : le nombre de mutuelles de santé s'est déjà considérablement réduit ; aujourd'hui les mutuelles d'assurances, déjà peu nombreuses, sont appelées à créer des groupements mutualistes ; et surtout les associations d'action sociale sont encouragées à intégrer des groupements sociaux et médico-sociaux. Ces évolutions s'inscrivent dans les politiques publiques de rationalisation de l'offre telles qu'elles sont pilotées dans la santé par les agences régionales de la santé par exemple.

Si cette évolution n'est pas récente et peut être appliquée à certains secteurs d'activité qui demandent le recours à des financements capitalistiques et à une gestion fonctionnelle, la généralisation du modèle à toutes les activités (relationnelles, financières et créatives) gérées par des entreprises d'ESS pose question. Supprimer les spécificités des groupements collectifs, en les banalisant, risque de conduire à cumuler tous les défauts de la régulation technocratique critiqués par les libéraux, et de la régulation marchande révélés par la crise, en combinant normalisation et sélectivité.

En effet, la réglementation administrative se traduit le plus souvent par la normalisation ; la professionnalisation par la technicisation ; la mise en concurrence par le transfert de la responsabilité collective sur la responsabilité individuelle, les groupements intermédiaires ayant de plus en plus de difficulté à mutualiser les risques. Ainsi les emplois, les activités et les structures elles-mêmes sont précarisés.

Dans ce cadre, on peut se demander si « l'entrepreneuriat social » ne devient pas le nouveau référentiel des politiques publiques. Derrière ce nouveau modèle micro-économique, se profilent en effet plusieurs évolutions importantes, outre les trois mentionnées ci-dessus : d'une part la prédominance du rôle des directeurs par rapport aux conseils d'administration, les fonctions de gestion (au sens de positionnement au sein de contraintes déterminées extérieurement) l'emportant sur les fonctions de projet (au sens de perspective de dépassement de ces contraintes et de transformation de l'environnement) ; d'autre part le désengagement de la solidarité obligatoire au profit de dons et d'un mécénat défiscalisés laisse aux décisions individuelles (des particuliers et des entreprises) le choix des projets et activités à développer. De ce fait, cette évolution risque de conduire à une dualisation croissante entre entrepreneuriat social et bénévolat caritatif, alimentant la sélectivité des activités, des publics et des territoires.

Ainsi, le processus actuel de concentration des mutuelles et des groupements hospitaliers mutualistes ne résout pas la question de la médecine de proximité et de la prévention sanitaire.

De même, l'essor associatif ne saurait suppléer à la baisse des effectifs publics : ainsi l'insertion par l'activité économique n'a pas pris la place de Pôle emploi ; le soutien scolaire ne saurait remplacer l'Éducation nationale ; les associations de malades ne se substituent pas au rôle des médecins hospitaliers alors que le transfert de charges entre Sécurité sociale et mutualité pénalise les malades, dont un nombre croissant renonce à une partie des soins.

C'est pourquoi il est difficile d'établir des comparaisons purement comptables entre l'efficacité des différents modes de réponse aux besoins sociaux ; s'il s'avère que la marchandisation des services sociaux diminue les coûts directs, il n'est pas certain que cela soit également le cas pour les coûts indirects : les modes d'évaluation fondés sur des résultats immédiats ne conviennent guère ni à l'action publique ni à l'ESS qui se doit de valoriser des indicateurs plus larges (de résultat, de processus et d'externalités) que l'économie marchande.

En effet, ses spécificités se laissent difficilement enfermer dans la logique administrative comme dans la logique purement concurrentielle. Les critiques à la Big Society de David Cameron au Royaume-Uni l'attestent ; accusé de participer au démantèlement de l'État par les coupes budgétaires, ce transfert de responsabilité à la « société civile », aux « communautés locales » est de plus en plus dénigré :

La municipalité de Liverpool (qui avait accepté d'être l'une des quatre zones pilotes de mise en place de la Big Society) a annoncé qu'elle suspendait sa participation au programme, expliquant qu'elle ne pouvait assurer son fonctionnement tout en subissant la baisse de 100 millions de livres (119 millions d'euros) des subventions aux organisations locales. Présidents d'organisations caritatives, dirigeants associatifs et représentants des syndicats s'organisent pour dire de concert au Premier ministre que les coupes dans les budgets des mairies risquent de tuer dans l'œuf sa Big Society³.

De même, les entreprises sociales anglaises critiquent l'obligation imposée par le label d'un taux de financement marchand à hauteur minimum de 50 %. Cela met en question la substituabilité de l'économie sociale et de l'économie publique et montre que la vitalité de la dynamique d'ESS n'est pas contradictoire avec une intervention publique réelle, la solidarité volontaire ayant besoin de la solidarité obligatoire pour pouvoir donner tous ses effets.

3. *Courrier international*, 24 février 2011.

3. Un renouvellement de l'action publique avec l'ESS ?

Entre économie sociale et économie publique, ne faut-il pas davantage raisonner en termes de complémentarité que de substitution, d'interdépendance que de dépendance. Dans tous les pays occidentaux, on observe à la fois la remise en cause de l'économie publique et un essor de l'économie sociale. Cependant entre les deux modèles opposés de la Suède (monopole bilatéral) et des États-Unis (concurrence entre contractants potentiels), les relations entre économie publique et économie sociale peuvent trouver leur modèle pertinent. Les frontières sont aujourd'hui beaucoup plus complexes : les logiques, les destinataires, les activités... se redéfinissent et se rencontrent dans des interactions multiples.

Ainsi, après avoir suivi l'essor de l'ESS en accroissant leurs interventions, les pouvoirs publics cherchent aujourd'hui à mieux orienter les transformations en cours. Des réseaux de collectivités, que ce soit le Réseau des territoires pour l'économie solidaire (RTES) ou bien l'Association des régions de France (ARF), amorcent une réflexion sur le rapport à l'ESS pour combiner la reconnaissance de ses apports et la contrainte budgétaire. Ainsi se dessinent quelques orientations communes, qui émergent plus ou moins rapidement selon les collectivités : structuration politique affirmant la territorialisation des structures, définition conjointe de politiques transversales, mutualisation des moyens pour amplifier les actions tout en préservant l'autonomie des acteurs, évaluation partagée des résultats.

3.1. *Un soutien à une structuration politique territoriale*

Alors que les chambres régionales de l'économie sociale – et solidaire – (CRESS) rassemblent les principaux acteurs de l'économie sociale (le plus souvent élargie à l'économie solidaire) pour les représenter auprès des instances régionales, le mouvement de territorialisation s'est accentué avec la constitution d'associations fédératives à un niveau infra-régional (par pays comme en Bretagne ou par départements comme dans la Nièvre ou le Gard). En effet, si le niveau régional permet la reconnaissance de l'ESS comme acteur du développement économique et de la formation, la répartition des compétences entre collectivités territoriales nécessite des représentations adaptées ; ainsi, les coopératives et mutuelles inscrivent facilement leur développement au niveau régional (régionalisation de l'action sanitaire, soutien à la reprise en SCOP...), mais les associations d'action sociale assument mieux leur *leadership* au niveau départemental, alors que les associations culturelles se mobilisent plus facilement au niveau local. Ces représentations politiques croisent de plus en plus des coopérations économiques : Conventis en Languedoc-Roussillon, pôle Sud d'économie sociale en Rhône-Alpes, pôles d'économie solidaire... qui, par des regroupements et alliances entre entreprises diverses, renforcent la visibilité et l'efficacité des structures.

Cette coopération territoriale favorise le croisement des activités dont la mise en synergie permet une approche plus globale que sectorielle (lien entre énergie et logement, agriculture et culture...) et une plus grande solidarisation entre divers groupes sociaux, qui freine la segmentation (passage de l'établissement au « milieu ouvert »; lien entre insertion et création d'emplois pérennes...) et encourage la mixité sociale (associations assurant une péréquation entre usagers aux revenus inégaux, logement coopératif accueillant des populations diverses...)

Cette dynamique non seulement contribue à accroître l'attractivité du territoire par la mobilisation de ressources nouvelles, conduit éventuellement à la relocalisation de certaines activités, mais elle s'inscrit également dans la promotion d'un nouveau mode de développement plus durable et solidaire.

3.2. *Une construction conjointe de politiques transversales*

Cette évolution impose un décloisonnement des politiques publiques encore construites autour de référentiels sectoriels. La nomination (depuis 2000 dans les agglomérations, depuis 2004 dans les conseils régionaux) de conseillers délégués à l'ESS, soutenus par des services dédiés, traduit le besoin d'interlocuteurs spécifiques qui établissent la médiation entre les approches transversales de l'ESS et les approches sectorielles des services, et participent à leur évolution.

Mais cet apprentissage collectif se fait en association avec les acteurs considérés comme coresponsables de leurs actions afin que ces nouvelles politiques publiques ne se réduisent pas simplement à de nouveaux « dispositifs » ciblés. Ainsi la constitution de commissions et groupes de travail associant un maximum de représentants de structures diverses est un préalable à l'élaboration des plans locaux de développement de l'ESS, à son intégration aux schémas régionaux de développement économique... Ce processus peut être analysé comme participant à la modernisation des politiques publiques par une plus grande démocratisation.

3.3. *Un encouragement à la mutualisation*

La forte vitalité associative qui a alimenté l'émergence des innovations sociales depuis les années 1980 (plus récemment sous forme coopérative) a néanmoins engendré un fort émiettement des organisations, moins fédérées qu'auparavant, émiettement source de précarité pour les organisations, les activités et les emplois, donc pour les actions menées. Alors que la concentration est souvent présentée comme la seule alternative à ces fragilités, elle a l'inconvénient d'affaiblir l'autonomie des structures, à la base de la mobilisation des militants et bénévoles.

Une autre perspective s'ouvre avec les diverses formes de mutualisation qui peuvent consolider les organisations à plusieurs niveaux :

- au niveau commercial, par des groupements d'achat d'un côté, des modes de commercialisation partagés de l'autre (telles la boutique solidaire en Bretagne, des plates-formes de services...);
- au niveau de l'emploi, par des groupements d'employeurs éventuellement ouverts à l'insertion et à la qualification (GEIQ);
- au niveau de l'immobilier, rare dans les grandes villes, par la création d'hôtels d'activité, de maisons communes... qui rassemblent des moyens matériels rendus ainsi accessibles aux petites structures;
- au niveau financier, par des mutualisations de trésorerie, des formes de caution solidaire, ou d'autres plates-formes de financement territoriales.

Ces nouveaux modes de structuration, véritables innovations organisationnelles, contribuent à établir de nouvelles bases de régulation, freinant la pression de la concurrence sur le marché des produits, du travail comme de l'argent.

Leurs effets ne se mesurent donc pas seulement en termes de réduction des coûts (non immédiate) mais aussi en capacité de diffusion des informations et des innovations.

3.4. *La recherche de nouveaux indicateurs d'évaluation*

Aussi faut-il sortir de la vision comptable et court-termiste des résultats des organisations d'économie sociale. Le modèle industriel qui les inspire est peu adapté à une économie de services relationnels dont les externalités sont plutôt diffuses.

Alors que des réflexions importantes interrogent les modes d'évaluation macroéconomiques (voir la contribution de Florence Jany-Catrice), diverses approches se concentrent sur les apports propres à l'ESS. Plus-value sociale, bilan sociétal, utilité sociale... les termes sont divers mais les objectifs sont les mêmes : enrichir et spécifier le mode d'évaluation.

Ainsi, une démarche d'économistes a tenté de quantifier la plus-value de « solidarité » de l'ES en Languedoc-Roussillon (*RECMA*, n° 281, 2001), en calculant une richesse monétaire nette, la création d'emplois nets et l'importance des coûts évités. Les difficultés méthodologiques et statistiques ont obligé certains secteurs (notamment dans l'insertion) à simplifier leur calcul en comparant les revenus, cotisations et taxes distribués, les subventions octroyées et les allocations évitées. L'impossibilité de réduire la valeur créée à sa seule mesure monétaire a conduit les acteurs à proposer des méthodes plus participatives et qualitatives. Ainsi le Centre des jeunes dirigeants de l'économie sociale (CJDES) propose un « bilan sociétal » plus ambitieux que le bilan social, comme outil de management et de performance des organisations et des territoires « socialement responsables ». L'Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (AVISE) a rédigé un guide de

l'utilité sociale comme « convention sociopolitique » afin d'accompagner les acteurs (principalement associatifs) dans l'autodiagnostic de leurs processus, résultats et impacts. Le conseil régional Rhône-Alpes promeut l'outil EvaluRA, conçu de façon partenariale, pour « donner une vision claire du gain sociétal » apporté par une activité d'ESS.

Ces quatre évolutions de l'intervention publique territoriale témoignent d'une meilleure reconnaissance de la nature socio-économique de l'ESS, réductible ni à une normalisation administrative (par intégration dans les dispositifs publics) ni aux normes marchandes (par soumission aux pressions de la concurrence). Elles montrent les interactions fortes entre les dynamiques d'ESS et les dynamiques publiques, qui loin d'être excluanes, se renforcent réciproquement.

3.5. *Une redéfinition des relations entre ESS et action publique*

Pour donner toutes ses potentialités, l'ESS doit donc être reliée à une action publique renouvelée, que ce soit par une reconnaissance institutionnelle ou par des modes de soutien et de financement. Par là même, c'est l'intervention socio-économique de la puissance publique qui serait remodelée, ainsi que les modes de relations des entreprises d'économie sociale et solidaire avec les entreprises publiques et les services publics.

La reconnaissance publique du caractère global et transversal (entre statuts, activités, tailles...) de l'ESS nécessite une reconnaissance et une visibilité accrues. Une étude sur les fédérations nationales associatives (Bilan CNVA) a montré le renforcement mutuel entre celles-ci et leurs administrations de tutelle ; ainsi une réhabilitation d'une délégation interministérielle ou d'un secrétariat d'État (les deux ayant existé dans le passé) consacré à l'ESS aurait le mérite de renforcer non seulement sa prise en compte dans les diverses politiques publiques mais aussi la structuration collective des acteurs. Le rôle de « médiation institutionnelle » des administrations publiques, au niveau national comme local, est tout à fait déterminant pour accompagner le passage de logiques sectorielles à une approche globale, la défense d'intérêts collectifs à l'intérêt général.

La question se pose également aujourd'hui de l'opportunité d'élaborer une loi-cadre sur l'économie sociale et solidaire, à la suite de l'exemple espagnol (*RECMA*, n° 320). Conçue en partenariat avec le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, elle aurait le mérite de clarifier le périmétrage de son champ, sa représentativité, le rôle qui lui est reconnu ainsi qu'un certain nombre d'instruments qui concrétisent cette reconnaissance.

Sur ce point, l'accord est général pour réclamer la prise en compte des spécificités de ces entreprises et de leurs activités dans les marchés publics (par des clauses sociales, environnementales...) et dans les aides publiques (conditionnalité), ce qui suppose l'élaboration d'indicateurs d'évaluation socio-économique, à court et à long terme, de la plus-value sociale, de

l'utilité sociale... quel que soit le terme utilisé. Cette orientation conduirait à dépasser le périmètre de l'ESS pour inciter toutes les entreprises à des comportements socialement responsables; ainsi les pouvoirs publics rempliraient leur rôle d'« investisseur social » selon la formule de Denis Clerc, et accroîtraient la prévention des risques sociaux.

Enfin les relations avec les entreprises et les services publics pourraient être redéfinies. Les modalités expérimentées antérieurement n'ont guère été fructueuses : la sous-traitance des SCOP par les entreprises nationalisées au début des années 1980 n'a pas permis leur essor du fait de la contradiction entre la dépendance d'activités peu qualifiées et la volonté d'autonomie de travailleurs qui maîtrisent leur travail; la privatisation des banques publiques à travers des banques coopératives (Crédit lyonnais, CIC...), qui les ont filialisées et non coopérativisées, n'a pas empêché leur financiarisation; l'expérience de « SEM » d'économie sociale à travers les unions d'économie sociale n'a pas attiré les fonds publics et n'a pas empêché la segmentation des activités (par exemple entre logement social et logement très social)... C'est pourquoi il semble important de redéfinir des formes d'hybridation et de coopération entre ces différentes entreprises pour encourager leur complémentarité et leur coordination, alors que l'ESS pénètre dans les activités capitalistiques auparavant monopolisées par les entreprises de réseau. Ainsi, on peut imaginer : une coopération entre EDF, Enercoop (SCIC) et les associations d'accompagnement pour favoriser les économies d'énergie et les énergies renouvelables; la création de plates-formes de mobilité entre transports collectifs, auto-partage (en coopérative), associations de promotion du vélo et de la marche (pédibus), à l'image des plates-formes de financement solidaire pour soutenir la création d'activités; la solidarisation des activités, des emplois et des publics dans des pôles de services (publics et associatifs) qui assurent la fluidité du personnel et des usagers entre établissements, services à domicile, et services d'information et d'orientation, à l'image des maisons du Handicap qui restent néanmoins fixées sur un public « cible »; la pénétration et non la simple juxtaposition entre éducation populaire et Éducation nationale pour coopérativiser la pédagogie; enfin l'intégration et la convergence des acteurs (prioritaire à l'intégration du capital recherchée dans les UES) dans les sociétés coopératives d'intérêt collectif qui structurent le multi-sociétariat et autorisent la participation de l'acteur public afin d'offrir des services de proximité ouverts le plus largement possible dans une activité ou sur un territoire donné.

Ainsi, au lieu de la mise en concurrence ou de la substitution, la coopération et l'hybridation peuvent ouvrir de nouvelles perspectives à la complémentarité entre ESS et économie publique afin de renforcer les avantages de chacune.

Conclusion

Les rapports entre ESS et action publique restent aujourd'hui difficiles à qualifier, car ils s'inscrivent dans deux types de contradictions : d'une part les injonctions paradoxales de la puissance publique, qu'elle soit nationale, européenne ou territoriale, qui manie à la fois l'instrumentalisation et le partenariat, la concurrence et l'encadrement ; d'autre part les ambiguïtés des organisations d'ESS elles-mêmes qui revendiquent autonomie et soutien public, autodétermination des membres autour de leurs intérêts collectifs et reconnaissance de missions d'intérêt général.

Derrière ces tensions à l'œuvre dans les relations entre ESS et EP, se profilent les trois définitions de l'intérêt général (Demoustier, 2001) entre lesquelles ces relations navigent :

– Si, comme l'affirme l'approche libérale, l'intérêt général s'exprime dans la convergence des intérêts particuliers (éventuellement coalisés, par *lobbying* de groupements intermédiaires), convergence opérée de façon anonyme, universelle et optimale par la concurrence sur le marché, la puissance publique ne peut que susciter et organiser de nouveaux marchés (par exemple des services à la personne) et veiller à leur fonctionnement concurrentiel ; elle encourage l'émergence de nouveaux acteurs (soutien à l'innovation, à la création d'activité) et la solvabilisation des usagers-consommateurs, libres de leur choix, ainsi que l'adoption de modes de gestion « rationnels » (notamment la concentration) ; son évaluation se limite à des résultats quantifiables selon les normes marchandes (mise au travail, consommation, crédit...) La régulation, administrative, veille seulement à la protection des plus faibles (accessibilité par les aides publiques, qualité par les agréments et certifications). C'est le modèle adopté dans les années 1980 envers les coopératives et mutuelles, aujourd'hui étendu aux associations selon les principes du nouveau management public. Une partie de l'ESS (coopératives, entrepreneurs sociaux) s'inscrit largement dans cette problématique, qui séduit également ceux qui pensent que « l'individu » ou des groupes d'individus peuvent être porteurs directement de l'intérêt général.

– Une seconde approche, plus proche du modèle jacobin français, donne à l'État et à la puissance publique en général le monopole de l'affirmation de l'intérêt général du fait de la légitimité acquise par le vote populaire. C'est alors par délégation de missions de service public que les associations et mutuelles se voient reconnaître leur participation à l'intérêt général ; elles sont alors en droit de réclamer un statut et des financements spécifiques pour accomplir ces missions. La question actuelle porte alors davantage sur les critères de reconnaissance : jusqu'aux années 1980, le statut juridique était supposé garant de la non-appropriation individuelle, donc de l'intérêt général ; aujourd'hui la contestation de ce critère alimente un débat sur la « labellisation » d'entreprises sociales ou solidaires.

– L'approche portée par une partie croissante de l'ESS et de nouveaux mouvements sociaux vise à dépasser cette confrontation entre intérêts particuliers et intérêt général, en revalorisant les groupements intermédiaires porteurs d'intérêts collectifs susceptibles de construire l'intérêt général. C'est dans cette « traduction » entre intérêts collectifs, catégoriels et intérêt général que se situent les tensions et la nécessité de « médiations institutionnelles » : en effet, les organisations d'ESS, construites, par des groupes sociaux particuliers, sur la défense et la promotion d'intérêts de publics et/ou de secteurs définis, peinent à les inscrire dans une perspective plus large et transversale (en termes de population et territoire en général).

Ainsi, se cherchent de nouvelles recompositions, soit en termes de division sociale du travail entre économie sociale, économie publique et économie lucrative, soit en termes de compromis institutionnalisés.

La première vision, plus économiciste, s'appuie sur une distinction entre des biens publics (non exclusifs et non rivaux), des biens collectifs (relationnels, différenciés) et des biens privés (divisibles et solvables). Elle plaide pour la reconnaissance de différents types d'entreprises produisant ces différents biens complémentaires, dans une « économie plurielle » plus large que l'« économie mixte » caractéristique de la période fordiste. La seconde, plus politique, s'appuie sur la capacité d'action autonome et de négociation, donc de participation de la « société civile » à l'action publique, à partir de sa capacité à exprimer et à répondre aux besoins sociaux et aux aspirations sociales.

Ce débat ouvre sur deux perspectives contradictoires : une perspective instrumentale qui considère l'ESS comme transitoire pour pallier « les défaillances de l'État et du marché » en termes de prise en charge des populations « exclues » et en termes d'innovations ; ces défaillances pouvant être comblées progressivement par la construction de nouveaux marchés (dont des marchés « des pauvres ») et/ou de nouvelles politiques publiques. L'autre perspective, plus alternative, mise sur l'autonomie relative de l'ESS, renforcée par l'action des mouvements sociaux, pour se développer comme ensemble cohérent et spécifique et pour participer aux transformations à la fois de l'économie privée (plus « socialisée ») et de l'économie publique (plus « démocratisée »). Ce qui signifie d'imposer des régulations plus coopératives en substitution des régulations administratives et concurrentielles.

Références bibliographiques

- ALPHANDÉRY C. (dir.), 2008, *Rapport intermédiaire pour un Livre blanc pour l'économie sociale et solidaire*, Fondation pour le progrès de l'homme (chap. 4.4 « Comment repenser une politique nationale de l'ESS ? » ; 4.5 « Comment consolider les politiques territoriales pour en faire un levier d'un développement local, solidaire et durable ? »).
- DACHEUX E., 2004, « Un nouveau regard sur l'espace public et la crise démocratique », *Hermès, Économie solidaire et démocratie*, n° 36.
- DEMOUSTIER D., 2001, *L'Économie sociale et solidaire*, Paris, Syros-La Découverte.
- , janvier-mars 2010, « Économie sociale et solidaire et régulation territoriale. Étude sur quatre zones d'emploi », *Revue géographie, économie, société*, vol. 12.
- FECHER F. et LESVÊQUE B., septembre 2008, « Le secteur public et l'économie sociale dans les Annales (1975-2007) : vers un nouveau paradigme », *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, vol. 79, n° 3.
- FILIPPA M., GAIGNETTE A. et NIEDDU M., 11-13 septembre 2006, « Action publique et économie sociale et solidaire, Vers une recomposition sur une base territoriale ? », Colloque international « État et régulation sociale », Paris.
- FRÉMEAUX P., 2011, *Une nouvelle alternative ? Enquête dans l'économie sociale et solidaire*, Paris, Les Petits Matins.
- GACHET B., 1996, « Le secteur associatif complément des services publics dans l'Union Européenne », dans *Critique de la raison communautaire*, Paris, Economica.
- GAZIER B. et TOUFFUT J.-P., 2006, « Bien public, bien social », dans *L'Avancée des biens publics. Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Paris, Albin Michel.
- JEANTET T., 1986, *La Modernisation de la France par l'économie sociale*, Paris, Economica.
- LAVILLE J.-L. et al., 2005, *Action publique et économie solidaire*, Toulouse, Érès.
- MARIVAL C., 2010, « Associations de solidarité et action publique. Une perspective institutionnaliste », dans X. Itaçaina (dir.), *La Politique du lien*, Presses universitaires de Rennes.
- MONZON CAMPOS J.-L., 1997, « Les contributions de l'économie sociale à l'intérêt général », dans *Mutations structurelles et intérêt général*, Bruxelles, De Boeck.
- RICHEZ-BATTESTI N. et GIAFANLONI P., 2010, « Économie sociale et solidaire et action publique territorialisée : entre aiguillon, partenariat et soumission », dans X. Itaçaina (dir.), *La Politique du lien*, Presses universitaires de Rennes.

Chapitre 15

De nouveaux indicateurs de convergence pour une Europe durable ?

Florence JANY-CATRICE

Pourquoi et comment construire des indicateurs qui visent à mesurer le bien-être, le progrès ou le développement durable ? Cette question n'a plus été au centre des débats tant le PIB et la croissance économique ont constitué pendant deux décennies un véritable outil de « pilotage automatique » (Ogien, 2010), évacuant la nécessité de réflexion sur le sens de nos sociétés. Réactivé depuis le début des années 1990 (Gadrey et Jany-Catrice, 2006), la question des mésusages de l'indicateur du PIB en tant qu'indicateur de bien-être ou de progrès a émergé, dès les années 1930, simultanément à l'élaboration des comptes nationaux, par le père de la comptabilité nationale, Simon Kuznets lui-même¹. En entérinant en septembre 2009 ces principales critiques, la commission Stiglitz (2009) a posé une pierre décisive sur l'édifice de l'institutionnalisation de nouveaux indicateurs. En validant les limites du paradigme de la croissance, la commission fournit une caution intellectuelle forte et conforte les expérimentations visant l'élaboration d'autres indicateurs, qui étaient jusqu'ici plutôt portées par une minorité, et dont peuvent légitimement s'emparer aujourd'hui de nombreux acteurs, institutions statistiques publiques comprises (Clerc *et al.*, 2010 ; Chapron et Plateau, 2011).

La Commission a aussi fourni la légitimité à celles et ceux qui s'interrogent sur ce qu'est une bonne société ou une société durable, sous la double pression exercée tout à la fois par la prise de conscience collective des enjeux environnementaux en lien avec nos modèles de croissance productivistes d'un côté et par une prise conscience des limites sociales de cette croissance de l'autre, limites en partie liées à la multiplication de populations de plus en plus hétérogènes (Stiglitz *et al.*, 2009). Ces questions sont de plus en plus explorées par des organisations internationales (Giovannini *et al.*, 2009), de nations (Jackson, 2004), à des niveaux régionaux (Jany-Catrice, 2008), et même au niveau de municipalités (Bardet et Helluin, 2010). Bien qu'elle n'ait pas été pionnière dans cette dynamique, l'Europe est partie

1. Dès la fin des années 1930 pour Simon Kuznets, dans les années 1960 pour les travaux du Club de Rome. Voir aussi Nordhaus et Tobin (1971), Méda (2008) et Viveret (2008).

prenante de ces débats. Elle a lancé en 2007 à Bruxelles, en partenariat avec le Parlement européen, le Club de Rome, le WWF et l'OCDE, une conférence intitulée « Beyond GDP ». Cette initiative a été l'occasion de rappeler que l'objectif de ces nouveaux indicateurs est bien d'accompagner de nouvelles politiques de développement. Nous avons besoin, disent les promoteurs de « Beyond GDP », d'indicateurs « adaptés aux grands enjeux mondiaux du XXI^e siècle, tels que les changements climatiques, la pauvreté, la raréfaction des ressources, la santé et la qualité de vie ». Plus durables écologiquement et socialement, ces politiques devraient viser à doter les politiques, les médias, et les citoyens d'outils leur permettant d'établir un bon diagnostic sur l'état des pays, et de dessiner des trajectoires de développement plus soutenables.

Notre contribution se situe dans cette problématique et propose de présenter quelques-unes des initiatives qui ont pris pour espace l'UE, ou les pays de l'Union. Nous le ferons en trois temps. D'abord en montrant que ces nouveaux indicateurs sont porteurs de sens et de valeurs (partie 1). Comme ils n'ont pas la neutralité axiologique qu'on leur prête parfois, cela nécessite que soient pensées les conditions sociopolitiques dans lesquelles ils sont élaborés (partie 2). Nous concluons que les conditions institutionnelles et démocratiques ne sont pour l'instant pas réunies pour que ces indicateurs soient mobilisés comme indicateurs de convergence d'une Europe soutenable (partie 3).

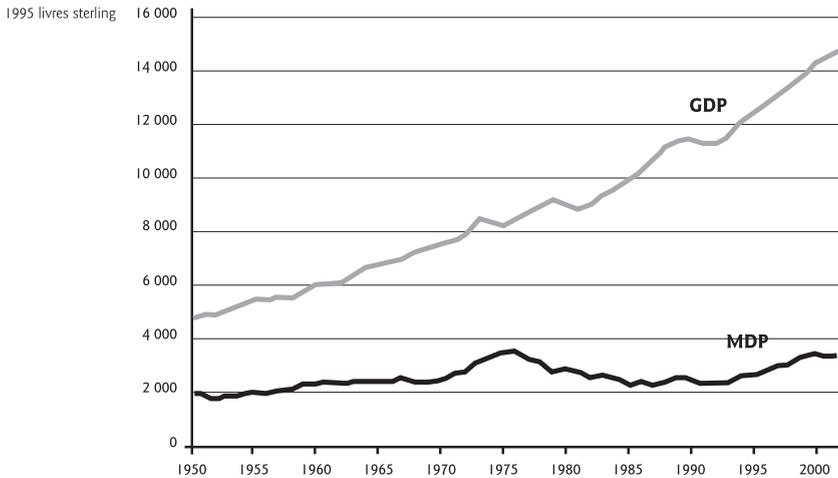
1. Des indicateurs pour un autre développement

Les indicateurs synthétiques et composites ambitionnent soit d'ajuster le PIB, soit de le compléter, pour mieux saisir les différentes dimensions du bien-être. Ils se centrent généralement sur *une* dimension du développement durable, mettant en avant des valeurs environnementales ou sociales.

1.1. *Les indicateurs environnementaux*

Historiquement, c'est à partir des données des systèmes nationaux de comptabilité nationale que l'on trouve les premières tentatives d'ajustement du PIB. Le plus connu d'entre eux est le travail réalisé au début des années 1970 par W. Nordhaus et J. Tobin qui, en introduisant un critère d'« utilité faible » et la notion de dépenses correctives, ont tenté d'exclure de la mesure du PIB les éléments qui ne semblent pas contribuer à l'amélioration du bien-être. Ces premiers ajustements qui ont donné lieu à des « indicateurs de bien-être économique soutenable² » ont souvent suscité autant de questions qu'ils n'en ont résolu : la majorité des dépenses

2. ISEW : *Index of Sustainable Economic Well-Being*.



Source: Jackson (2004).

Figure 20 – *Mesure du progrès domestique (MDP³), Grande-Bretagne.*

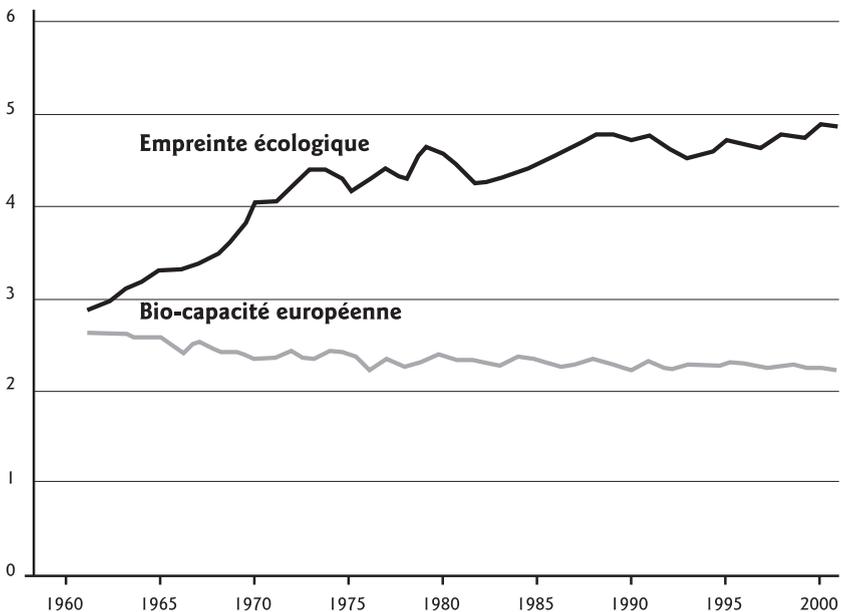
liées à la vie moderne ne peuvent-elles pas être considérées comme des dépenses correctives? À partir de quelle situation initiale opérer ces ajustements? Comment (et faut-il) monétariser des coûts sociaux, les coûts du chômage par exemple, les coûts de l'insécurité, voire les coûts du divorce?

Élargissant les frontières de « la production », des initiatives ont prolongé ces premiers travaux en proposant une évaluation monétarisée d'activités ignorées dans les comptes centraux de la comptabilité nationale (et donc dans le PIB): travail domestique, activité bénévole, voire les loisirs. Ils ont également étendu la notion de dépense corrective aux coûts engendrés par certaines externalités négatives, en particulier environnementales. Ces derniers ajustements sont à l'origine de l'appellation de « PIB vert⁴ », dont les applications empiriques se sont ensuite multipliées, jusqu'à fournir récemment un indicateur de progrès véritable calculé pour le Québec par Harvey Mead (2011). Ces initiatives ont plutôt été relayées dans les pays anglo-saxons, mais on trouve des applications à quelques pays européens, à l'instar de l'indicateur de bien-être soutenable promu par T. Jackson et la New Economic Foundation (NEF) qui permet de comparer, à méthodologie constante, l'évolution de ce type d'indicateur entre pays différents.

Dans cet ensemble d'initiatives à dominante environnementale, des travaux de plus en plus fréquents tentent de capter par la mesure la

3. Le MDP est une variante des indicateurs de bien-être économique soutenables et s'en inspirent très fortement. Voir Jackson *et al.*, 2008.
4. Voir, par exemple, Clifford Cobb et John Cobb, *The Green National Product, a Proposed Index of Sustainable Economic Welfare*, Washington DC, University of America Press, 1994.

pression exercée par l'activité humaine sur l'état de l'environnement, en privilégiant cette fois des agrégats physiques (par exemple les hectares globaux dans le cas de l'empreinte écologique : Boutaud et Gondrand, 2009). Outre l'engouement suscité par la question écologique, cet intérêt marqué pour cet indicateur physique est lié à une prise de conscience de plus en plus aiguë des limites des indicateurs qui visent à monétariser l'ensemble des effets positifs ou négatifs exercés par nos modes de production, de consommation voire de vie. Cette monétarisation est en effet souvent contrainte par le cadre théorique mobilisé, et elle recourt à des estimations reposant sur des hypothèses complexes voire parfois acrobatiques. En cherchant à évaluer monétairement les biens naturels non marchands – et leur non-usage –, les promoteurs de la monétarisation visent en effet à promouvoir les signaux-prix dans des espaces dans lesquels le prix n'existe justement pas. En introduisant la monnaie comme unité de compte fictive, ils produisent des effets de substituabilité entre des composants ou des dimensions qui, dans certains cas, ne sont justement pas substituables (par exemple la dimension sociale *vs* la dimension environnementale, mais cette question peut se décliner à tous niveaux). Elle est aussi contrainte par des estimations qui recourent à des prix hédoniques ou encore des méthodes relevant du « consentement à payer » dont les critiques d'ordre technique, politique voire éthique se multiplient (Milanesi, 2010).



Source: WWF, 2005.

Figure 21 – Empreinte écologique de l'UE (25), 1961-2001.

Outre l'intérêt de doter les politiques publiques d'un (ou quelques) indicateur(s) d'estimation synthétique sur les limites des capacités régénératrices de la nature par rapport à nos modes de production (empreinte carbone) ou de consommation (empreinte écologique), ces indicateurs « physiques » font montre d'une véritable capacité d'alerte de l'opinion publique, comme en témoignent les régulières mises à jour de l'empreinte écologique. Le dernier rapport de WWF relatif à l'Europe (Wackernagel, 2005) calcule ainsi une empreinte qui dépasse largement depuis les années 1960 les bio-capacités de l'Europe. En outre, alors que l'Europe ne représente que 7 % de la population mondiale, son empreinte absorbe 17 % de l'empreinte mondiale. La figure 21 illustre également la tendance à la réduction de la bio-capacité européenne tandis que l'empreinte progresse à un rythme élevé. En 2005, le déficit environnemental global, par rapport à la capacité biologique des pays, s'élevait en moyenne à 220 % en Europe.

1.2. *Les indicateurs de développement humain soutenable*

Résultat de stratégies différentes, divers indicateurs de développement humain durable ont été proposés depuis le début des années 1990. À l'instar des indicateurs du Programme des Nations unies pour le développement⁵ (PNUD), ils ont des formats composites, et se limitent souvent aux dimensions économiques et sociales. L'indice de développement humain (IDH) est ainsi fondé sur le projet qu'un développement humain n'est soutenable qu'à la triple condition d'aménager un accès aux populations aux ressources (approché par le PIB/tête), à l'éducation (évalué par une combinaison du taux d'alphabétisation et du taux de scolarisation), et à la santé (évalué par l'espérance de vie à la naissance). Bien que souvent critiquée, la combinaison de ces trois dimensions dans un indicateur unique bouscule les représentations dominantes de richesse (voir tableau 21), les pays anglo-saxons étant généralement nettement moins bien classés que d'autres⁶, et les pays scandinaves de l'Europe étant généralement placés en tête du classement mondial.

Une présentation combinée de l'empreinte écologique et de l'IDH produit, elle aussi, des résultats intéressants. La figure 22 montre en particulier qu'aucun pays de l'UE-25 n'atteint la soutenabilité environnementale, fixée à 1,8 hectare global par habitant. En revanche, ces mêmes pays sont tous au-dessus d'un développement humain de 0,8, souvent fixé comme seuil d'un haut développement, bien qu'une partie des pays d'Europe de l'Est se

5. L'indicateur de développement humain (IDH), l'indicateur de pauvreté humaine (IPH et IPH-2), l'indicateur de participation féminine à la vie économique et politique (IPF).

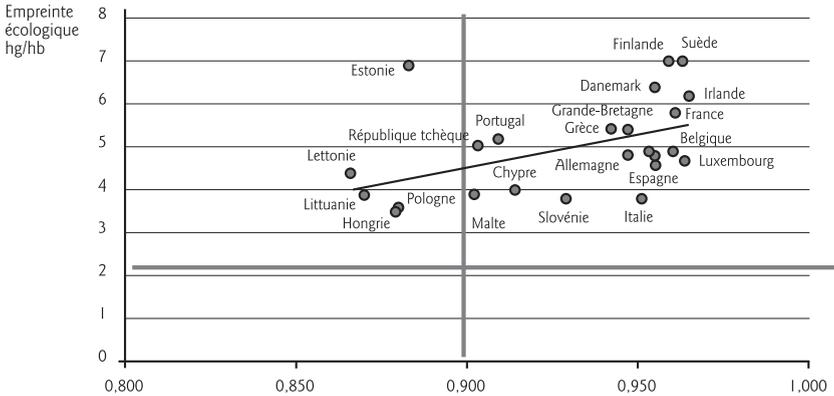
6. Le tableau complet indique une 13e place pour les États-Unis.

Tableau 21 – Classement des pays selon leur indicateur de développement humain (rapport 2009, données 2007).

	IDH (valeur)	Espérance de vie à la naissance (années)	taux d'alphabétisation (% 15 ans et +)	taux de scolarité brut (%)	PIB par habitant (PPA US\$)	Indice de santé	Indice d'éducation	Indice de ressource	rang du PIB/hbt – rang de l'IDH
1 Norvège	0,971	80,5	–	98,6	53 433	0,925	0,989	1,000	4
3 Islande	0,969	81,7	–	96,0	35 742	0,946	0,980	0,981	16
5 Irlande	0,965	79,7	–	97,6	44 613	0,911	0,985	1,000	5
6 Pays-Bas	0,964	79,8	–	97,5	38 694	0,914	0,985	0,994	8
7 Suède	0,963	80,8	–	94,3	36 712	0,930	0,974	0,986	9
8 France	0,961	81,0	–	95,4	33 674	0,933	0,978	0,971	17
9 Suisse	0,960	81,7	–	82,7	40 658	0,945	0,936	1,000	4
11 Luxembourg	0,960	79,4	–	94,4	79 485	0,906	0,975	1,000	–9
12 Finlande	0,959	79,5	–	101,4	34 526	0,908	0,993	0,975	11
14 Autriche	0,955	79,9	–	90,5	37 370	0,915	0,962	0,989	1
15 Espagne	0,955	80,7	97,9	96,5	31 560	0,929	0,975	0,960	12
16 Danemark	0,955	78,2	–	101,3	36 130	0,887	0,993	0,983	1
17 Belgique	0,953	79,5	–	94,3	34 935	0,908	0,974	0,977	4
18 Italie	0,951	81,1	98,9	91,8	30 353	0,935	0,965	0,954	11
21 G ^{de} Bretagne	0,947	79,3	–	89,2	35 130	0,906	0,957	0,978	–1

	IDH (valeur)	Espérance de vie à la naissance (années)	taux d'alpha- bétisation (% 15 ans et +)	taux de scolarité brut (%)	PIB par habitant (PPA US\$)	Indice de santé	Indice d'édu- cation	Indice de ressource	rang du PIB/hbt - rang de l'IDH
22 Allemagne	0,947	79,8	-	88,1	34 401	0,913	0,954	0,975	2
25 Grèce	0,942	79,1	97,1	101,6	28 517	0,902	0,981	0,944	6
29 Slovaquie	0,929	78,2	99,7	92,8	26 753	0,886	0,969	0,933	4
32 Chypre	0,914	79,6	97,7	77,6	24 789	0,910	0,910	0,920	4
34 Portugal	0,909	78,6	94,9	88,8	22 765	0,893	0,929	0,906	8
36 Rép. tchèque	0,903	76,4	-	83,4	24 144	0,856	0,938	0,916	1
38 Malte	0,902	79,6	92,4	81,3	23 080	0,910	0,887	0,908	1
40 Estonie	0,883	72,9	99,8	91,2	20 361	0,799	0,964	0,887	3
41 Pologne	0,880	75,5	99,3	87,7	15 987	0,842	0,952	0,847	12
42 Slovaquie	0,880	74,6	-	80,5	20 076	0,827	0,928	0,885	3
43 Hongrie	0,879	73,3	98,9	90,2	18 755	0,805	0,960	0,874	3
46 Lituanie	0,870	71,8	99,7	92,3	17 575	0,780	0,968	0,863	3

Source: UNDP, 2009.



Source: Traitements personnels à partir des données du PNUD (2009) et du WWF (2005).

Figure 22 – Empreinte écologique et IDH en Europe.

situent sous la barre des 0,9⁷. De même, on note une relation non nulle entre le niveau de l’empreinte et le niveau de l’IDH⁸.

1.3. Indicateurs de santé sociale ou de bien-être individuel ?

D’autres indicateurs enfin ont été élaborés en fixant la priorité sur la dimension sociale. L’indicateur de santé sociale des régions françaises repose sur une conception assumée de ce qu’est une bonne société, les conditions de sa santé sociale étant énoncées par : 1) un accès raisonnable et équitable à la consommation ; 2) un accès à des revenus qui ne soient pas assis sur des inégalités insoutenables ; 3) un accès au logement pour tous ; 4) une capacité à défendre les intérêts collectifs des salariés ; 5) un accès au marché du travail ; 6) un accès équitable à ce marché du travail. En outre, la santé sociale vise à réhabiliter la question « qu’est-ce qui compte ? », et a introduit une dimension de lien interindividuel et de lien social. L’intérêt de l’élaboration d’un indicateur de santé sociale en France a surtout résidé dans le processus qui a permis son émergence. Avec le souci de faire valider cette démarche par la société civile organisée, la région Nord-Pas-de-Calais a suscité la mise en place de groupes de réflexions regroupant des experts, des collecteurs de données sociales aux niveaux territoriaux, des fonctionnaires et des associations (Jany-Catrice, 2008). Sur chaque dimension, ces groupes ont interprété les résultats, ont débattu des pondérations, ont fait des suggestions pour un élargissement du périmètre du baromètre. Appliqué

7. Au-dessus de 0,9 les pays sont dits à très haut niveau de développement humain. Entre 0,8 et 0,9, à haut niveau de développement humain.

8. $R^2 = 2,47$.

Tableau 22 – Classement des pays selon l'indicateur du mieux-vivre de l'OCDE.

Classement pour dimensions équivalentes	
1	Australie
2	Canada
3	Suède
4	Nouvelle-Zélande
5	Norvège
6	Danemark
7	États-Unis
8	Suisse
9	Finlande
10	Pays-Bas
11	Luxembourg
12	Islande
13	Grande-Bretagne
14	Autriche
15	Irlande
16	Allemagne
17	Belgique
18	France

Source : OCDE, 2011.

aux régions françaises, cet indicateur de santé sociale indique qu'aucune corrélation ne lie, en France, les niveaux de santé sociale et les niveaux de richesse économique mesurés par le PIB par habitant ou par les revenus : les territoires les plus riches économiquement sont aussi classés parmi les plus « pauvres » socialement à l'aune de cet indicateur, à l'instar de l'Île-de-France. En revanche, le Limousin est 18^e en termes de richesse économique mais 1^{er} en termes de cet ISS. D'autres régions encore peinent sur les deux registres, à l'instar du Nord-Pas-de-Calais ou du Languedoc-Roussillon (Jany-Catrice, 2008). Cet indicateur est un indice qui permet de valider l'idée que le modèle économique croissantiste contribue à émettre le socle social. En contraste avec cette conception démocratique et sociale de la santé d'un territoire ou d'un pays, l'OCDE a, de son côté, fourni un indicateur de mieux-vivre (OECD, 2011). Le projet de l'organisation internationale est d'enrichir la notion de mieux-être d'une batterie d'indicateurs qui viendraient, en quelque sorte, incarner le concept ; le mieux-être d'une nation serait, pour l'OCDE, la combinaison d'une série de dimensions : logement, revenu,

travail et emploi, éducation, santé, sécurité, équilibre temps de travail-temps familiaux, environnement, de gouvernance, et de satisfaction. Toutes les dimensions sont exprimées par une ou deux variables, la plupart du temps dites « objectives », à l'exception de la satisfaction de vie qui repose sur une mesure subjective. Dans la vision de l'OCDE, le mieux-être au logement dépend ainsi de la taille du logement et de son équipement en sanitaire. La dimension des revenus est renseignée par une combinaison d'une variable de revenu disponible moyen et du patrimoine financier des ménages. Le mieux-être au travail est dépendant du taux d'emploi et du taux de chômage de longue durée, l'éducation du taux de scolarité et des compétences en lecture, etc.

Les variables sélectionnées pour cet indicateur ne sont pas l'expression d'un choix de valeurs qui seraient constitutives d'un bien-être collectif, de la préservation de biens communs ou de celle de la santé sociale. Elles expriment plutôt, pour partie, un mieux-être dans l'accès à toujours plus pour la *moyenne* des individus (toujours plus de revenus, de patrimoine financier, de grands habitats) indépendamment de la qualité, et indépendamment de la qualité des institutions de protection collective. En mettant ensuite à disposition de chaque individu (ou plus précisément de chaque internaute) un calculateur qui lui permet, de manière assez instantanée, de mesurer son indice de mieux-être personnel, l'OCDE individualise la mesure, apaisant ainsi la controverse collective sur l'agrégat économique du PIB, et permettant à chacun de se faire « son » idée du bien-être des pays. Cette démocratisation de l'outil est cependant limitée puisque seule la pondération des variables est ajustable.

On pressent, par ces illustrations que nous aurions pu multiplier, que la quête de sens collectif sur le bien-être nécessite que soient pensées les conditions par lesquelles une autre vision citoyenne puisse émerger. Ces conditions peuvent de moins en moins s'accommoder de dispositifs technocratiques desquels les citoyens sont absents.

2. Les conditions nécessaires à l'émergence *durable* d'indicateurs

Dans le maquis des nouveaux indicateurs de richesse, dont la dynamique semble ne pas retomber, la question se pose d'évaluer quelles seraient les conditions nécessaires à leur émergence, et à leur durabilité, au sens où ces indicateurs deviendraient de nouvelles conventions sociopolitiques. Cela nécessite d'analyser les dynamiques de légitimation et d'institutionnalisation de nouveaux indicateurs. Ceux-ci sont en effet confrontés à une tension entre deux dynamiques : d'une part une quête de légitimité qu'un indicateur universel facilite ; c'est l'une des raisons de la grande notoriété acquise par l'IDH, et de son usage généralisé, malgré son caractère relativement rudimentaire. D'autre part, une légitimité qui proviendrait plutôt de l'enracinement de l'indicateur dans les spécificités locales, ce qui exclut

cette fois toute comparaison ou tout universalisme. C'est dans cette tension universalisme/singularité, porteuse d'un certain rapport au pouvoir, que se construisent des formes innovantes d'élaboration d'indicateurs.

On peut regarder ces initiatives avec une certaine circonspection : jusqu'à quel point l'engouement pour des indicateurs ne relève-t-il pas d'une certaine mode pour la quantification (Bardet et Jany-Catrice, 2010), d'une forme de « quantophrénie », sans véritablement poser la question de l'action collective et de l'usage politique de ces indicateurs ainsi élaborés? Sur des objets aussi flous que le « développement durable », « la qualité de vie », le « bien-être », on constate que les indicateurs finissent par incarner eux-mêmes le concept. Mais cela n'est pas récent. Historiquement, l'économie a pensé et défini la richesse et le progrès d'une manière bien particulière, en le faisant en lien avec les contingentements des mesures (Méda, 2008). Mais cette posture tend à se développer dans des sociétés dans lesquelles l'argument quantifié et plus spécifiquement « le chiffre » prennent souvent les atours de l'argument incontestable, devenant des ressources et des contraintes pour l'action publique comme pour les citoyens (Desrosières, 1993 ; Supiot, 2010).

Que ce soit en Europe ou en Amérique, la puissance de ce mouvement et l'examen de ses impacts conduisent cependant à y déceler une véritable dynamique structurelle. Il nécessite l'exploration des conditions sociopolitiques sous lesquelles ces innovations pourraient gagner en légitimité.

2.1. *Quelles conditions politiques pour la légitimité de ces nouveaux indicateurs ?*

Il peut sembler ambitieux ou inaccessible d'élaborer de nouveaux outils qui viendraient compléter le PIB voire s'y substituer dans la formation des jugements sur les richesses, le bien-être ou le progrès. Une analyse attentive des différentes initiatives visant à l'élaboration de ces nouveaux indicateurs nous permet de distinguer trois modalités – non exclusives les unes des autres – de légitimation.

1. Des travaux s'appuient sur une forme de légitimité « scientifique » ou technocratique, à l'instar des discussions qui avaient présidé aux Comptes de la nation (Fourquet, 1981). Les experts sont équipés de leur référentiel théorique, et de leur système de valeurs qui interviennent simultanément pour légitimer les choix. Ils construisent une distinction hiérarchique entre différents types de savoirs (le savoir issu de l'expertise, et le savoir citoyen par exemple). Ainsi, le rapport de la commission Stiglitz (2009) est intéressant tant du point de vue de son processus d'élaboration, véritable fruit d'un travail en chambre (Chapron et Plateau, 2011), que du point de vue de ses résultats, qui peuvent être interprétés comme une succession de propositions émanant d'écoles de pensée différentes : théorie des capacités de Sen, économie du bien-être, théories du bonheur (Daniel Kahneman), etc. (Méda et Jany-Catrice, 2010).

2. D'autres prennent appui sur une légitimité que fournit le sondage des individus. Ces initiatives partent de l'idée que les concepts qu'il est ambitionné de mesurer sont subjectifs par essence et doivent le demeurer. Elles s'adossent à une conception et à des méthodes qui visent à révéler des préférences individuelles, et elles fondent leurs mesures sur des données subjectives issues de questionnaires administrés aux individus, allant de simples questions relatives au niveau de « bonheur » à l'élaboration d'indices de satisfaction de vie, dont on mettra les évolutions en lien avec celles d'autres variables, de manière à révéler ou pas des corrélations (Easterlin, 1974; Kahneman et Krueger, 2006). Fondée sur le postulat que le bien-être est avant tout un concept subjectif, la légitimité provient de la représentativité statistique de l'échantillon d'individus sondés. En promouvant ces postures, il est cependant rarement rappelé que leur fondement est utilitariste, et repose sur l'individualisme des « agents », dotés d'un stock *ex ante* de préférences qu'il s'agit ici de révéler. Dans ces postures, la notion de bien commun est évacuée au profit de l'agrégation de bien-être individuel, dont les agents sont censés poursuivre la maximisation. Des risques non négligeables existent, en particulier celui lié à un usage exclusif de ce type d'exploration subjectiviste, qui viendrait faire l'impasse sur l'articulation entre les libertés individuelles et les responsabilités sociales (Sen, 2004), pourtant largement constitutifs d'un bien-être collectif.

3. La troisième piste émane plus particulièrement d'une variété de chercheurs issus de différentes sciences sociales, à l'instar de P. Viveret (2002), D. Méda (2008), J. Gadrey et F. Jany-Catrice (2007)... Ils y développent le concept d'un bien-être collectif, non réductible à une somme de bien-être individuels, et sur la reconnaissance qu'il existe un patrimoine commun (patrimoine naturel et patrimoine social) qui échoit à chaque génération de citoyens, et dont il faudrait suivre les évolutions (Méda, 2008; Méda et Jany-Catrice, 2010). Conscients que le suivi d'agrégats renvoyant à la question des biens communs, de l'intérêt général, des évolutions de patrimoines collectifs est conventionnel, les tenants de cette posture cherchent à ne pas découpler les questions d'ordre internaliste et conceptuel (comment mesurer les objets?) de questions d'ordre plus externaliste (Desrosières, 1993): la forme privilégiée de la prise de décisions collectives et de choix social est, dans ces postures, celle de forums hybrides (Callon *et al.*, 2003), c'est-à-dire d'espaces ouverts de débats et de discussions, où les experts côtoient la société civile, et où les processus délibératifs sont soignés. Ces postures cherchent également à favoriser des formes renouvelées de démocratie participative, formalisées par exemple dans les travaux du Conseil de l'Europe (2009).

2.2. *Tableau de bord, ou indicateur unique ?*

Parmi les questions concrètes qui sont posées lors de l'élaboration de ces nouveaux indicateurs dans les terrains d'expérimentation territoriaux, l'une est très structurante et fait débat. Il s'agit du nombre d'indicateurs à retenir.

Il n'y a, certes, pas de consensus parmi les chercheurs, pas plus que dans le monde politique, sur le nombre d'indicateurs à sélectionner pour estimer la richesse, le développement humain ou le bien-être d'un territoire. Par essence multidimensionnels, ces concepts et leur traduction en donnée quantifiée posent rapidement la question de savoir si on peut résumer en une seule donnée des dimensions relevant de valeurs environnementales, sociales, économiques, de bonne gouvernance, ou si l'on doit plus classiquement recourir à une batterie de variables, à l'instar des travaux d'Herbert Noll, par exemple (Glatzer et Noll, 1989), ou les travaux de l'UE autour des IDD (indicateurs de développement durable). Cette question est souvent énoncée et traitée sous deux angles : d'abord sous celui du degré de substituabilité (fort ou faible) que l'on peut estimer entre ces dimensions. C'est une question importante parce qu'en matière de développement durable, les « performances » dans certaines dimensions (par exemple écologiques) ne peuvent pas toujours être « compensées » par celles qui pourraient être enregistrées dans d'autres domaines (par exemple sociales), en particulier lorsque l'on fait face à des effets de seuil engageant des irréversibilités (Stiglitz *et al.*, 2009 ; David et Marcus, 2011).

Cette question est aussi traitée sous un angle plus pragmatique. On constate en effet que le débat public, politique et médiatique, c'est-à-dire les principaux vecteurs de l'information économique et sociale dans la formation d'un jugement collectif sur le progrès, est dominé par quelques critères économiques et financiers. Dans ce contexte, le recours exclusif aux batteries d'indicateurs (trop nombreux) peut s'avérer inefficace. D'abord parce qu'une réelle « concurrence déloyale » est exercée par ces indicateurs synthétiques, faciles à manier, et dont la circulation rapide joue en leur faveur. Ensuite, parce que choisir une batterie d'indicateurs revient à reléguer à d'autres acteurs la sélection des variables, et le poids attribué à chacune d'entre elles, en particulier à ceux qui agissent comme acteurs majeurs dans la formation des jugements collectifs (les médias, les experts...). L'intérêt d'un indicateur unique est qu'il incorpore une dimension supplémentaire : celle de la « valeur » accordée à chaque dimension du tableau de bord. Son inconvénient majeur est qu'il invite à la comparaison, et qu'il constitue, ce faisant, un terrain fertile pour toute forme de *benchmarking*.

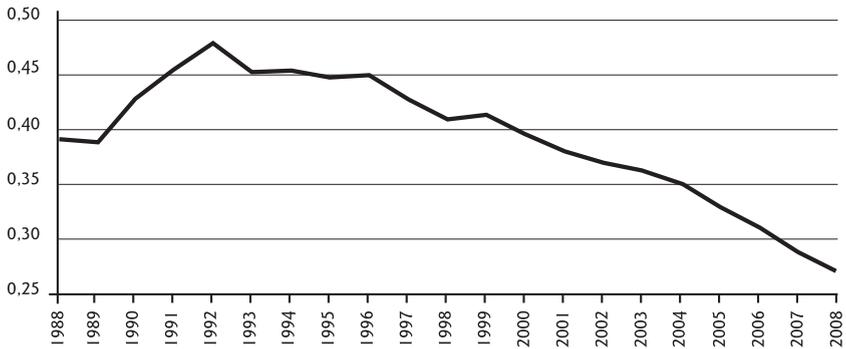
3. Des indicateurs de convergence d'une Europe soutenable ?

3.1. *Réappropriation de la question du développement durable par le débat public*

Un sondage de l'Eurobaromètre montrait en 2008 que plus des deux tiers des citoyens de l'UE considéraient que les indicateurs sociaux, environnementaux et économiques devraient être utilisés concomitamment pour évaluer le progrès. Ce sondage indiquait en outre que « moins d'un sixième des citoyens préfèrent une évaluation reposant principalement sur des indicateurs économiques » (CCE, 2009, p. 4). La multi-dimensionnalité des enjeux ne fait plus de doute. Mais sous quelles conditions ces « nouvelles technologies de gouvernement » (Lascoumes et Le Galès, 2004) pourraient-elles être mobilisées, par exemple comme critères d'attribution des aides régionales de l'UE, tout en étant élaborées démocratiquement ?

On l'a montré, la nécessité d'une réappropriation par le débat public des indicateurs est cruciale. Cette affirmation n'est pas une posture normative mais renvoie plutôt à la légitimité de la construction des outils relatifs au sens des politiques publiques. Il part du constat, déjà largement identifié par les sociologues de la quantification (Chiapello et Desrosières, 2006) mais aussi de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004), que les indicateurs ne sont jamais neutres. Ils sont le résultat de choix, de tâtonnements, de controverses qui ont précédé et accompagné leur mise à l'épreuve. Les indicateurs incarnent toujours des visions du monde, et en quelque sorte les choix de société. Le PIB a ainsi accompagné un mouvement de reconstruction industrielle sur une base marchande, qui était une priorité politique et économique des années de l'après-Seconde Guerre mondiale (Fourquet, 1981). L'indicateur de mieux-vivre de l'OCDE (2011) véhicule davantage une vision individuelle du projet de société. D'autres encore peuvent conduire au résultat qu'à partir de l'avis raisonné d'un panel d'experts et de citoyens, on n'a plus nécessairement de lien entre les indicateurs traditionnels tels que le PIB ou la croissance et des indicateurs par exemple de santé sociale (Jany-Catrice, 2008). Ce résultat qui peut apparaître contre-intuitif, si on le compare à ceux de Easterlin (1974) au niveau international, ou encore ceux de Pittau *et alii* (2010) pour les régions européennes, plaide pour la poursuite de recherches sur les meilleures modalités de construction d'indicateurs : faut-il s'en remettre à la subjectivité des individus et de leurs préférences individuelles ? à la cohérence supposée de modèles théoriques ? Ou à l'éthique du débat autour de la définition des biens communs ?

Ces questions ne sont pas seulement d'ordre procédural. Elles ont des conséquences immédiates sur l'action publique, sur la recherche et sur les institutions européennes. En effet, les nouveaux indicateurs sont un élément important de dispositifs d'action pour un monde « soutenable », parce que les représentations qu'ils véhiculent informent et guident l'action.



Source: Zotti (2012).

Figure 23 – Évolution de la dispersion du PIB par tête des pays de l'UE entre 1988 et 2008. Mesure de l'évolution de l'écart-type du log du PIB par tête des UE-26⁹.

Pour établir des indicateurs de convergence européens sur une *base démocratique*, il est nécessaire de redessiner conjointement les institutions qui en accompagnent la promotion.

3.2. Quels indicateurs de convergence ?

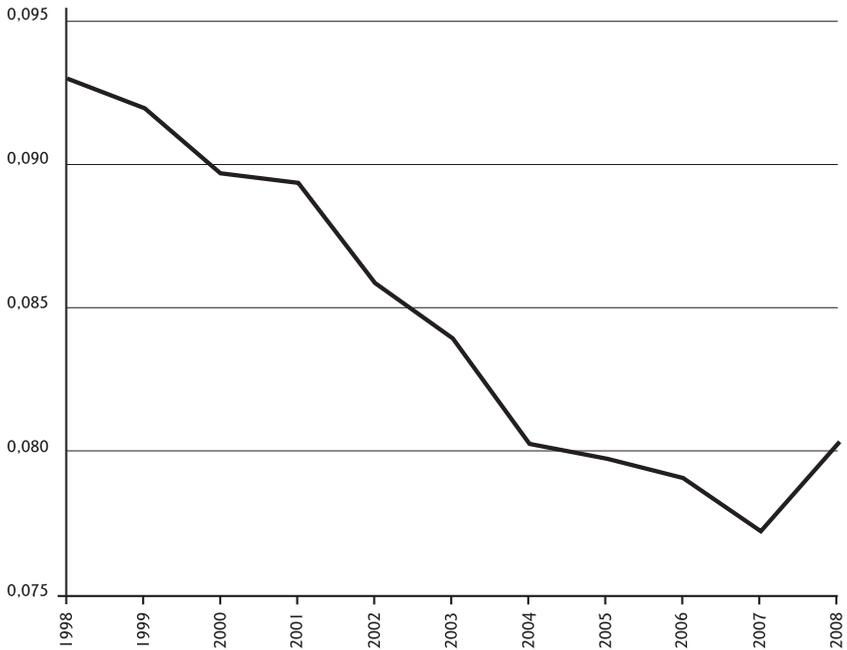
Une fois adoptée l'idée qu'il revient aux citoyens de définir, conjointement avec le politique, les indicateurs de convergence européens, il est délicat à ce stade de fournir des « résultats » sur les nouveaux indicateurs de convergence européens. Néanmoins on peut fournir quelques contrastes qui peuvent avoir pour vertu d'inciter les chercheurs à explorer plus encore cette question.

On peut ainsi montrer facilement que les indicateurs économiques du PIB tendent à converger au niveau de l'Europe sur la dernière décennie comme l'illustre la figure 23¹⁰.

Cette convergence européenne n'est plus aussi certaine lorsqu'on recourt à des indicateurs de développement humain, tels que ceux du PNUD. C'est ici un indicateur d'IDH modifié qui a été retenu afin de pouvoir le régionaliser. Il s'adosse toujours sur les trois dimensions du développement humain retenu par le PNUD : économique, éducation et santé. Le revenu disponible des ménages reflète la dimension économique et vise à mieux

9. Les trois figures qui suivent concernent tous les membres de l'UE des 27 à l'exception du Luxembourg, pour lequel existent des difficultés d'accès aux données sur l'éducation, et qui est très atypique en matière de convergence.

10. On trouve la même convergence lorsqu'on l'applique aux régions de l'Europe (voir Zotti, 2012).



Source: Zotti (2012).

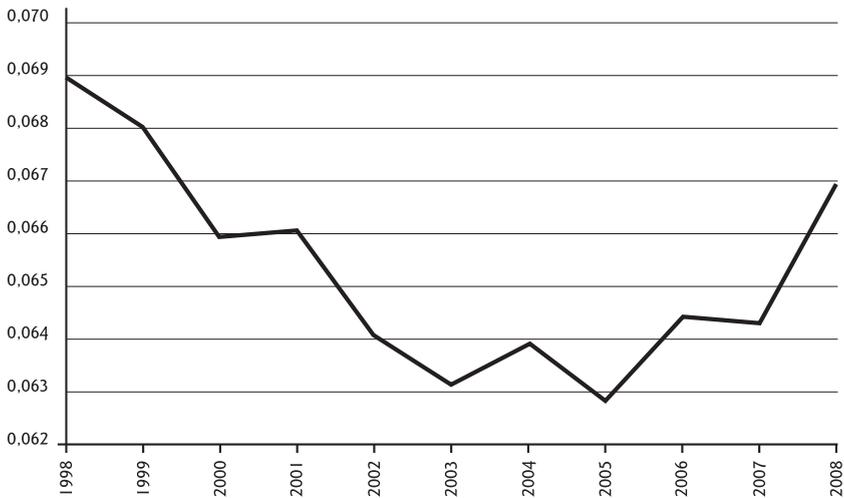
Figure 24 – *La dispersion de l’IDH-2 entre pays de l’UE de 1998 à 2008. Mesure de l’évolution de l’IDH-2 des pays de l’UE-26. Données Eurostat.*

tenir compte des différences de niveaux de vie en particulier au niveau des régions que ne le fait le PIB/habitant. La dimension éducation est exprimée par la part des étudiants en secondaire et post-secondaire en pourcentage de la population des 15-24 ans. La dimension santé est exprimée par l’espérance de vie à la naissance¹¹. Les deux figures suivantes montrent ainsi que si la dispersion des développements humains semble s’atténuer entre les pays (figure 24), elle s’accroît entre régions, avec une inflexion visible depuis 2003. Cela est le signe d’une divergence croissante du développement humain entre régions européennes (figure 25).

3.3. *Quelles innovations ?*

Le traité de Maastricht de 1992 a, certes, consolidé les droits attachés à la citoyenneté européenne. De même, une refonte de la « gouvernance » européenne a été entreprise ces dernières années conduisant en particulier à la création de l’European Statistical Advisory Committee (ESAC), comité

11. On s’appuie ici sur des travaux statistiques réalisés par R. Zotti (2012).



Source: Zotti (2012).

Figure 25 – *La dispersion de l’IDH-2 entre régions de l’UE de 1998 à 2008. Mesure de l’évolution de l’IDH des régions de l’UE-26. 218 régions sont retenues (NUTS 2). Données Eurostat.*

consultatif dont la moitié des membres est nommée par la Commission européenne¹². Son objectif est d’assister le Parlement européen, le Conseil et la Commission « en veillant à ce que les besoins des utilisateurs et les coûts supportés par les fournisseurs et producteurs d’informations soient pris en compte dans la coordination des objectifs et priorités stratégiques de la politique de l’information statistique de l’Union¹³ ». Ce comité comprenant des membres de la société civile, sa composition est l’expression d’une première ouverture aux citoyens. Mais ces améliorations demeurent une exception dans un monde européen caractérisé par son haut degré de technocratie, et la faiblesse de sa démocratie dans les décisions politiques.

Une démocratie européenne vivante inciterait à l’organisation de débats citoyens dont l’objectif serait d’identifier les besoins utiles socialement et soutenables écologiquement. Elle orchestrerait des débats sur les bilans sociaux, écologiques, mais aussi financiers et économiques, permettant d’identifier collectivement la soutenabilité du développement, les biens communs à préserver, les droits universels, le degré de partage des richesses nécessaire à une Europe soutenable (Gadrey, 2010). Une démocratie européenne vivante tiendrait compte des voix citoyennes pour identifier les services jugés d’intérêt général. Elle inciterait à la multiplication des

12. L’ESAC comprend 24 membres (12 de la Commission européenne, 1 représentant du Conseil, 1 du Parlement européen, 1 de la BCE...)

13. Site de l’ESAC <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

associations, souvent un véritable acteur structurant de la société civile. Elle consulterait généreusement les citoyens, y compris pour l'élaboration de ses nouveaux indicateurs de richesses et de convergence.

C'est d'abord sur ces nouvelles manières d'engager les citoyens que l'UE devrait inviter à la convergence.

Références bibliographiques

- BARDET F. et HELLUIN J.-J., 1^{er} trimestre 2010, « Comparer les performances des villes. Le Programme des indicateurs pour les villes du monde de la Banque mondiale », *Revue française de socio-économie*, n° 5.
- BARDET F. et JANY-CATRICE F., 1^{er} trimestre 2010, « Les politiques de quantification. Introduction au dossier », *Revue française de socio-économie*, n° 5.
- BOUTAUD A. et GONDRAND N., 2009, *L'Empreinte écologique*, Paris, La Découverte, « Repères ».
- CALLON M., LASCOUME P. et BARTHES Y., 2003, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.
- Commission des communautés européennes, 2009, *Le PIB et au-delà. Mesurer le progrès dans un monde en mutation*, COM(2009) 433 final.
- CHAPRON J.-E. et PLATEAU C., mai 2011, « La commission Stiglitz ou comment mesurer la performance économique et le progrès social? », *Le courrier des statistiques*, n° 130.
- CHIAPELLO E. et DESROSIÈRES A., 2006, « La quantification de l'économie et la recherche en sciences sociales : paradoxes, contradictions et omissions. Le cas exemplaire de la *Positive Accounting Theory* », dans F. Eymard-Duvernay (dir.), *L'Économie des conventions. Méthodes et résultats*, t. I, *Débats*, Paris, La Découverte, « Recherches ».
- CLERC M., GAINI M. et BLANCHET D., 2010, « Les préconisations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi : quelques illustrations », dans *L'économie française édition 2010*.
- DAVID M. et MARCUS V., mai 2011, « Organiser, hiérarchiser, synthétiser : l'analyse des données comme outil d'expertise des indicateurs européens de développement durable », *Le courrier des statistiques*, n° 130.
- DESROSIÈRES A., 1993, *La Politique des grands nombres*, Paris, La Découverte.
- EASTERLIN R. A., 1974, « Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence », dans P. David et M. Reder (dir.), *Nations and Households in Economic Growth*, New York, Academic Press.
- FOURQUET F., 1981, *Les Comptes de la puissance. Histoire politique de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Éditions Recherches, « Encres ».
- GADREY J., 2010, *Adieu à la croissance. Bien vivre dans un monde solidaire*, Paris, Les petits matins.
- GADREY J. et JANY-CATRICE F., 2006, *The New Indicators of Well-Being and Development*, Basingstoke-New York, Palgrave MacMillan.
- GIOVANNINI E., HALL J., MORRONE A. et RANUZZI G., septembre 2009, « A framework to measure the progress of societies », *Draft OECD Working Paper*.
- GLATZER W. et NOLL H. H., 1989, « Social indicators and social reporting in Germany », *Journal of Public Policy*, n° 9, 4, p. 424-428.
- JACKSON T., 2004, *Chasing Progress? Beyond Measuring Economic Growth*, Londres, New Economics Foundation.

- JACKSON T., MCBRIDE N., ABDALLAH S. et MARKS N., 2008, *Measuring Regional Progress: Regional Index of Sustainable Economic Well-Being (R-ISEW) for All the English Regions*, Londres, New Economic Foundations.
- JANY-CATRICE F., 2008, « The French Regions and their Social Health », *Social Indicators Research*, Springerlink.
- KAHNEMAN D. et KRUEGER A., 2006, « Developments in the measurement of subjective well-being », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, n° 1.
- LASCOUMES P. et LE GALÈS P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MÉDA D., 2008, *Au-delà du PIB. Pour de nouveaux indicateurs de richesse ?*, réédition, Paris, Champ Flammarion.
- MÉDA D. et JANY-CATRICE F., 2010, « Les conditions sociales de la production du rapport Stiglitz sur “les indicateurs de performance économique et de progrès social” », XIX^{es} Journées de l'Association d'économie sociale, Charleroi, Belgique, 9 et 10 septembre.
- MEAD H., 2011, *L'Indice de progrès véritable du Québec. Quand l'économie dépasse l'écologie*, Sainte-Foy (Québec), Éditions Multimondes.
- MILANESI J., septembre 2010, « éthique et évaluation monétaire de l'environnement : la nature est-elle soluble dans l'utilité ? », *VertigO, la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n° 2.
- NORDHAUS W. et TOBIN J., 1971, « Is growth obsolete? », *Cowles Foundation Discussion Papers from Cowles Foundation*, n° 319, Yale University.
- OECD, 2011, « OECD Better Life Initiative », <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>.
- OGIEN A., 1^{er} semestre 2010, « La valeur sociale du chiffre. La quantification du politique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, n° 5.
- PITTAU G., ZELLI R. et GELMAN A., 2010, « Economic disparities and life satisfaction in European Regions », *Social Indicator Research*, n° 96, p. 339-361.
- STIGLITZ J., SEN A. et FITOUSSI J.-P., 2009, Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- SUPIOT A., 2010, *L'Esprit de Philadelphie*, Paris, Seuil.
- United Nations Development Programme (UNDP), 2009, *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, New York.
- WACKERNAGEL M., 2005, *Europe 2005. Ecological Footprint*, Éditions WWF.
- ZOTTI R., 2012, « La convergence du développement économique et humain au sein de l'UE », séminaire SUD/développement, Clersé, université Lille 1, 5 janvier.

Conclusion

L'impérative métamorphose de l'action publique en France et en Europe

Philippe BANCE* et Jacques FOURNIER

Les crises économiques qui ont jalonné l'histoire du capitalisme ont, chacune à leur manière, suscité des transformations, des recompositions qui ont préparé l'avènement d'une période nouvelle. À l'instar de la grande dépression des années 1930, l'économie mondiale connaît depuis l'année 2008 une crise historique majeure qui suscite de profonds bouleversements économiques, politiques et sociaux. L'intervention publique y trouve une nouvelle légitimité. Mais cette nouvelle donne n'est pas le retour de l'État ou d'une intervention publique du passé. Elle marque en effet un besoin de refondation pour faire émerger de nouvelles politiques publiques qui transforment en profondeur les pratiques initiées sous l'impulsion néolibérale. Il convient en d'autres termes d'initier un processus de « déconstruction créatrice » en matière d'action publique. L'impératif actuel est de réinventer l'intervention publique pour éviter que ne se reproduisent les funestes conséquences de la grande dépression. Mais il s'agit aussi d'instaurer des politiques publiques qui jettent les nouvelles bases d'une économie du XXI^e siècle moins exposée aux crises récurrentes, qui en d'autres termes soient porteuses de développement durable. Dans cette perspective, une métamorphose de l'action publique pourrait reposer, en France et en Europe, sur quatre grands principes fondateurs.

1. Restaurer la « capacité » des autorités publiques

La crise actuelle trouve racine dans les années 1980 et la contraction des marges de manœuvre des autorités publiques. La dérégulation financière, la mise en œuvre des « révolutions conservatrices » américaines et britanniques et le consensus de Washington ont débouché sur des politiques de laisser-faire, d'ouverture à la concurrence et d'autorégulation marchande.

* Directeur adjoint du Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation (CREAM), université de Rouen.

Dans les économies développées et plus particulièrement en Europe, les autorités publiques ont perdu une très large part de leurs prérogatives antérieures pour réguler l'activité économique sur fond de mondialisation des économies. Leur capacité d'action pour remédier à des crises qui sont consubstantielles du capitalisme de libre marché s'en est trouvée profondément affectée par la mise en concurrence des États, par leur laisser-faire face à la cupidité de la finance (Stiglitz, 2010), par leur soumission à la pression des agences de notation et à la « dictature des marchés » (Bourguinat et Briys, 2009). La priorité première est dès lors de restaurer ce qu'on peut appeler, en transposant le concept de Sen (2008), la « capacité » des autorités publiques, c'est-à-dire leur capacité à conduire des politiques publiques qui procèdent de choix volontaires et permettent de mener des actions de régulation économique, sociale et environnementale diversifiées, d'allouer des biens publics. L'expérience des dernières décennies montre pourtant que, sous l'emprise de marchés libéralisés et faiblement contrôlés, les autorités publiques mènent des politiques contraintes, défensives, répondant souvent à des attentes de court terme, et qui ne permettent pas de relever le défi de la refondation de l'action publique.

Les dogmes du néolibéralisme, même s'ils ont souffert de la crise, conservent manifestement une grande influence. Les politiques de libéralisation des services d'intérêt général continuent à s'appliquer dans l'UE, malgré leurs limites, des effets attendus non avérés et l'absence de véritables évaluations (contribution de Jennequin et Flacher). Les options néolibérales pourraient même se trouver réhabilitées et rétablies avec plus de force encore que par le passé. Dans la seconde phase de la crise actuelle, marquée par l'envol de l'endettement public, l'orthodoxie monétariste reste prescriptive et les détracteurs de l'intervention publique, les théoriciens de l'offre, des droits de propriété et autres économistes néo-ricardiens réitèrent leurs attaques systématiques contre l'intervention publique. Ce n'est pas sans effet sur l'attitude des autorités publiques. On aurait pourtant pu croire en ce début de crise que le retour de l'État pour sauver le système bancaire (Rey) et relancer l'économie (Bernier) allait consacrer un changement de paradigme dans l'analyse économique. C'était sans compter sur « l'effet boomerang » de l'accroissement de la dette publique (Bance). Les politiques restrictives impulsées en 2011 dans les pays européens par le couple germano-français pour faire face à la crise marquent un retour en force de l'orthodoxie. Une spirale dépressive de compression de la dépense publique est à l'œuvre (Bance, Boual).

Une prise de conscience de l'absolue nécessité de restaurer la capacité publique autour d'un nouveau modèle de relation des États aux marchés devrait permettre de refonder l'action publique. Cela devrait s'opérer dans plusieurs domaines. En matière de politique budgétaire, les préconisations sont multiples : promouvoir une coordination européenne plus étroite ; mettre en place de nouveaux instruments (par exemple de fonds de mutualisation de la dette) ; renoncer à l'orthodoxie monétariste pour faire mener à la BCE une politique active de couverture de la dette afin de

remédier à la crise ; s'émanciper de la main pesante des marchés (Bance). On devrait également tirer tous les enseignements des dernières années durant lesquelles on a par trop préservé les intérêts particuliers de la finance plutôt que de la soumettre à une logique d'intérêt général (Rey). En matière de politique monétaire, l'UEM est à repenser autour d'une politique qui en fasse un moyen de souveraineté et de stabilité. Le maintien de la zone euro apparaît justifié pour se prémunir de répercussions négatives très coûteuses, de longue persistance, et éviter de déséquilibrer les relations économiques internationales (Ülgen). Mais le maintien de la zone euro ne peut rester dominé par l'orthodoxie monétariste de soumission à la stabilité des prix et par l'adoption de simples mécanismes hypothétiques d'incitation par les marchés. Dans le champ de la politique industrielle, il conviendrait, par-delà l'occasion manquée des nationalisations bancaires et industrielles de ce début de crise, de mener des politiques de dynamisation de l'activité économique prenant appui sur la propriété publique. Il faudrait également conduire une politique des services qui ancre les services de proximité aux territoires et permette d'éviter à court terme les baisses directes d'activité, à plus long terme la perte d'attractivité (Jennequin). À propos de l'organisation collective de la satisfaction des besoins, une vision élargie du service public devrait être adoptée qui permette de répondre sur le long terme aux besoins sociaux présents et à venir (Fournier).

2. Conduire des politiques publiques multi-niveaux

Par tradition, l'échelon national joue en France un rôle très important pour mener des politiques publiques actives. Cette tradition centralisée n'a pas empêché de s'engager dans la voie de la décentralisation : les lois de 1982 confèrent aux collectivités territoriales d'importantes prérogatives dans la conduite des politiques publiques. La France est également, depuis plus d'un demi-siècle, un pays moteur de la construction européenne. Enfin, pour elle comme pour tout autre pays, dans une économie mondialisée et face au pouvoir des multinationales, la régulation du marché, non seulement financière mais aussi commerciale, sociale, environnementale, s'opère également à un niveau mondial.

De cet enchevêtrement de niveaux d'intervention de l'action publique, découle la nécessité, dans une quête d'efficacité, de mener des stratégies différenciées, qui combinent des actions coordonnées de diverses institutions en action et en interaction, pour reprendre sur ce dernier terme l'expression d'Hassentaufel (2008).

La dimension mondiale a été amplement traitée, en particulier par certains auteurs de ce livre, dans un ouvrage de 2011, réalisé dans le cadre du CIRIEC international (Bance et Bernier). Les travaux se concentrent ici plus particulièrement sur les dimensions européenne, nationale et infranationale de l'action publique.

La dimension européenne est devenue fondamentale en matière de conduite des politiques publiques. Il s'agit du cadre structurant fixant les grandes orientations des politiques publiques nationales et infranationales.

L'implication des niveaux nationaux et infranationaux dans la mise en œuvre de l'action publique n'est cependant pas à négliger. Le principe de subsidiarité auquel se réfère l'UE permet d'apporter à cet égard la nécessaire souplesse et de mettre en cohérence les politiques menées aux différents étages de l'intervention publique. Encore faut-il que ce principe soit appliqué pleinement et qu'une représentation européenne purement marchande de l'intérêt général ne vienne pas en limiter la portée. La subsidiarité ainsi conçue autorise la mise en œuvre sur le plan national de stratégies de dynamisation et d'implication des services d'intérêt général dans des missions de promotion de secteurs essentiels pour l'économie (Fournier, Jennequin). Elle n'exclut pas le recours aux divers instruments d'intervention publique que sont la propriété publique, les entreprises publiques (Bernier). Elle permet la construction d'un système d'intervention faisant appel à des mécanismes de veille stratégique et à de nouveaux indicateurs de bien-être et de développement durable (Jany-Catrice). Elle peut ouvrir la voie à de nouvelles perspectives de développement des services publics (Boual, Fournier, Zadra-Veil), des organisations d'économie sociale et solidaire (Demoustier), de lutte contre les déséquilibres régionaux (Similie) et les inégalités sociales (Aballéa). Encore faut-il pour cela que les États ou que les autorités locales aient une stratégie économique, une vision claire et coordonnée de leur rôle dans l'économie. À quoi bon avoir en effet d'excellents instruments de musique sans la partition ?

3. Refonder l'action européenne

L'Europe est souvent le niveau pertinent pour infléchir le cours d'une mondialisation qui restreint les marges de manœuvre des États et pousse aux dumpings fiscal et social. Mais une contradiction se fait jour pour ceux qui visent à la fois à construire l'Europe et à bâtir une économie rénovée. Car, en matière économique, l'Europe a joué un rôle de cheval de Troie du néolibéralisme. Les principes fondateurs de la construction européenne, qui consistent à mettre en place un marché plutôt qu'un espace politique, y ont notamment contribué. Ces traits se sont renforcés avec l'Acte unique européen de 1986 qui a consacré le primat de la concurrence puis avec le traité de Maastricht qui a intronisé l'orthodoxie monétariste en matière de politique monétaire, qui s'avère particulièrement préjudiciable durant la phase de crise actuelle.

L'ouvrage explore les voies de nouvelles dynamiques qui pourraient être impulsées à l'UE en permettant de concilier deux orientations fondamentales. La première est la construction d'un espace économique commun, au sein duquel la concurrence est un outil organisé, contrôlé, régulé, en synergie avec des objectifs politiques et n'a plus une finalité idéologique. La

seconde est de faire de l'Europe une entité qui n'existe pas seulement par son poids économique mais qui soit également capable, en tant qu'entité politique, de promouvoir l'intérêt général par le développement de politiques communes, du service public et la correction des inégalités sociales.

Plusieurs analyses montrent, chacune dans leur domaine, les contradictions et les limites profondes des politiques européennes pour promouvoir cet intérêt général. La libéralisation des industries de réseau n'apporte pas tous les bienfaits escomptés par la théorie, suscite des sous-investissements dans les services publics et limite leur capacité à agir de manière contracyclique (Flacher et Jennequin). Les partenariats public-privé, promus par les autorités européennes car perçus comme sources de gains d'efficience pour la collectivité, peuvent s'avérer très coûteux à terme pour le partenaire public. Ils sont souvent porteurs de risques élevés pour la collectivité du fait de fortes asymétries d'information au détriment de cette dernière (Zadra-Veil). La contribution des services d'intérêt général à la cohésion de l'UE reste également faible eu égard aux objectifs fixés et aux potentialités de ces services (Similie). La persistance des inégalités sociales en Europe est une autre illustration marquante des faiblesses des politiques européennes. La conception néolibérale qui domine l'Union en constitue une explication première: elle a conduit à déplacer le cursus de la solidarité à la responsabilité, du collectif à l'individuel, des dysfonctionnements sociaux à la psychologisation de la question sociale (Aballéa).

Un dépassement s'impose. Pour refonder l'Europe sur la base de nouvelles dynamiques, l'Union se doit d'être en capacité de définir des politiques publiques communes, d'impulser une conception renouvelée de l'action publique sur le plan international et de mobiliser les instruments propres de leur mise en œuvre. Il faut en trouver les voies, sur le plan institutionnel (Bauby), en repensant le rôle international de l'euro (Ülgen), en inventant de nouveaux indicateurs de convergence pour une Europe durable (Jany-Catrice). Il s'agit également de repartir à l'offensive et on ne pourra sans doute le faire qu'à l'initiative et sous l'impulsion d'un noyau suffisant d'États réformateurs (Bance et la notion de « coopération renforcée géométrisée proactive »). Cette offensive consisterait à capitaliser certaines avancées de la construction européenne, telle la monnaie unique, mais en rompant avec les orthodoxies monétariste et néo-ricardienne, en se dotant d'outils de politique commune suffisamment solides et reposant sur une réelle solidarité, pour se protéger des comportements prédateurs de la finance et désendetter les États.

4. Rénover l'action publique par la démocratie

Plus on s'éloigne du niveau local, où chacun est en prise directe avec les enjeux des décisions à prendre, plus il devient difficile de faire vivre la démocratie. On le constate déjà en passant du niveau des collectivités territoriales à celui de l'État. Cela devient beaucoup plus évident encore au

niveau des institutions européennes. On peut (comme Bauby) voir dans le demi-siècle de la construction européenne un processus original et inédit, apte à servir de modèle pour d'autres régions du monde. Force est de constater cependant le déficit de démocratie dont elle souffre et que révèle le très faible degré d'implication qu'elle engendre chez les citoyens. Les concepts mis en avant (gouvernance conjugante, euro-démocratie, société civile européenne polymorphe) sont autant de pistes qui peuvent aider à décrypter une évolution institutionnelle encore incertaine.

Confrontées à la crise, assujetties aux contraintes mondiales et européennes, mais aussi remises en cause par les aspirations nouvelles d'une population mieux éduquée, plus autonome et dont la toile multiplie presque à l'infini les possibilités d'expression et de mobilisation, les politiques publiques doivent être repensées. Elles peuvent osciller entre deux objectifs : le pilotage intelligent du vaisseau économique dans la zone de turbulence qu'il traverse aujourd'hui ou son engagement dans la voie d'un nouveau mode de développement. La moralisation du capitalisme ou son dépassement par de nouvelles formes d'expression démocratiques ? Par la force des choses, c'est la première orientation qui prévaut à l'heure actuelle. Mais cela conduit également à penser les conditions dans lesquelles pourrait s'affirmer la seconde.

Démocratie politique, démocratie économique, et démocratie sociale devraient se conforter. Elles ont cependant chacune leur tempo. Le circuit long de la démocratie institutionnelle (choix périodique des responsables qui décideront des politiques à suivre, et mise en œuvre de ces politiques par les gouvernements successifs) n'exclut pas le circuit court de l'expression des besoins et de la participation directe à l'organisation et à la gestion de l'entreprise ou du service (Boual, Fournier). Dans le même temps, l'essor des interventions de l'économie sociale, dans le fonctionnement de laquelle l'exigence démocratique est fondamentale, fait émerger des orientations nouvelles. Elles conduisent à rechercher une meilleure structuration des politiques territoriales afin de délivrer des services de proximité (Jennequin). Elles incitent à mettre en complémentarité et en synergie (plutôt qu'en concurrence ou en substitution) l'action publique et les interventions des organisations d'économie sociale et solidaire afin de mieux répondre aux aspirations profondes des populations (Demoustier). Ces exigences d'approfondissement de la démocratie poussent encore à élaborer, en partant de débats citoyens, de nouveaux indicateurs de développement durable qui répondent aux aspirations profondes en guidant l'action publique sur la base des besoins utiles socialement et soutenables écologiquement (Jany-Catrice).

C'est à partir d'analyses et de conceptions théoriques mais aussi d'actions et de luttes de terrain, au croisement du service public, de l'économie sociale et du développement durable, que politiques publiques et aspirations sociales pourront se conjuguer pour déboucher sur une alternative post-capitaliste.

Références bibliographiques

- BOURGUINAT H. et BRIYS E., 2009, *L'Arrogance de la finance*, Paris, La Découverte.
- CIRIEC, BANCE P. et BERNIER L., 2011, *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique*, Bruxelles-New York, Peter Lang.
- HASSENTAUFEL P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- SEN A., 2008, *Éthique et économie*, Paris, PUF.
- STIGLITZ J. E., 2010, *Le Triomphe de la cupidité*, Paris, Les liens qui libèrent.

Les auteurs

François Aballéa, docteur en sociologie, docteur d'État ès lettres et sciences humaines, est professeur à l'université de Rouen depuis 1991. Il a créé et dirigé le groupe de recherche « Innovations et société » de 1991 à 2007 et a été successivement directeur-adjoint puis directeur de l'école doctorale « Critique, savoir et expertises ». Il est membre fondateur du comité de recherche « Intervention et politique sociale » de l'Association internationale des sociologues de langue française et l'a présidé jusqu'en 2011. Ses travaux portent sur le travail, les professions, les organisations et les institutions, avec un centrage plus particulier sur les professionnels de l'intervention sociale et les institutions de la régulation sociale.

Philippe Bance, docteur ès sciences économiques de l'université de Rouen, habilité à diriger les recherches à l'université de Paris 13, est maître de conférences à l'université de Rouen, après l'avoir été à Lille 3. Il a présidé le département et la section d'économie de 1997 à 2002 puis a été vice-président de l'université de Rouen de 2007 à 2010. Il est, depuis septembre 2010, délégué scientifique à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Il préside la commission « Économie publique » du CIRIEC-France et est membre du conseil scientifique international du CIRIEC. Il est directeur-adjoint du laboratoire CREAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) de l'université de Rouen. Ses travaux de recherche portent sur les services d'intérêt général, l'économie européenne, les politiques publiques et leur évaluation. Ils sont publiés dans de nombreux ouvrages et revues nationales ou internationales.

Pierre Bauby, ingénieur puis docteur de l'IEP de Paris, a dirigé l'observatoire « Électricité et sociétés » d'EDF de 1991 à 2003 et est aujourd'hui enseignant et chercheur associé à l'université Paris 8 et à Sciences Po. Membre de la commission scientifique internationale « Services publics et entreprises publiques » du CIRIEC, il est expert auprès de l'intergroupe « Services publics » du Parlement européen et auprès du Comité économique et social européen. Il vient de publier *Service public, services publics* à la Documentation française et *L'Européanisation des services publics* aux Presses de Sciences Po.

Luc Bernier a obtenu son doctorat en science politique de l'université Northwestern en 1989. Il a été ensuite deux ans professeur adjoint à l'université Concordia de Montréal, avant de passer à l'École nationale d'administration publique (ENAP) où il a été professeur agrégé, puis titulaire depuis 2001. Il a aussi été directeur des études à Montréal

de 1999 à 2001, avant de devenir directeur de l'enseignement et de la recherche de 2001 à 2006. Il a été président de l'Institut d'administration publique du Canada en 2005-2006. Il est actuellement président du conseil scientifique international du CIRIEC et co-directeur du Centre de recherche sur la gouvernance de l'ENAP. Ses travaux de recherche portent principalement sur les entreprises publiques, l'innovation dans le secteur public et les réformes administratives.

Jean-Claude Boual est ingénieur en chef des travaux publics de l'État, spécialiste des services publics en Europe. Il a été chargé de mission sur les services publics en Europe et l'Europe sociale au ministère de l'Équipement, puis au ministère de l'Écologie et du Développement durable de 1991 à 2010, secrétaire-fondateur du comité européen sur les services d'intérêt général (CELSIG). Il a été secrétaire général de la fédération CGT de l'équipement et de l'environnement de 1975 à 1992 et membre de la commission exécutive de la CGT de 1978 à 1992. Il a écrit de nombreux ouvrages et articles sur les services d'intérêt général dans l'Union européenne, sur la société civile européenne ainsi que sur le syndicalisme.

Danièle Demoustier est maîtresse de conférences en sciences économiques à l'Institut d'études politiques de Grenoble depuis 1984. Elle a participé à la création d'une filière d'enseignement sur l'économie sociale. Elle est responsable de l'équipe de socio-économie associative et coopérative (ESEAC), qui consacre ses recherches à la nature des activités et des emplois dans les associations, au rôle régulateur des coopératives sur leurs marchés, à la place de l'économie sociale dans le développement territorial. Elle co-anime un groupe de travail sur « les politiques publiques et l'économie sociale » au CIRIEC International. Elle est membre, au titre de personne qualifiée, du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire.

David Flacher est maître de conférences à l'université Paris 13 depuis 2005 et habilité à diriger des recherches. Ingénieur de l'École nationale supérieure des télécommunications (ENST – Télécom ParisTech), docteur en économie de l'université Paris 9-Dauphine, ses travaux récents, menés dans le cadre du Centre d'économie de Paris Nord (CEPN), portent sur l'économie des télécommunications et sur l'économie de l'éducation. Élu au Conseil national des universités, il a également exercé des fonctions de représentation au Conseil scientifique de l'université Paris 13.

Jacques Fournier, ancien élève de l'ENA est conseiller d'État honoraire. Il a été secrétaire général du gouvernement de 1982 à 1986 et président du Gaz de France puis de la SNCF de 1986 à 1994. Il a assuré la présidence du CEEP (Centre européen des entreprises publiques), du CIRIEC-France et du CIRIEC international. Ses thèmes principaux de

réflexion sont ou ont été le droit administratif, le service public, les politiques sociales et l'action publique. Il a décrit son parcours dans *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, aux éditions Dalloz, 2008.

Florence Jany-Catrice est économiste. Elle est professeur des universités à Lille, et membre du CLERSE, Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques, et de l'IUF. Elle dirige un master intitulé « Action publique, institutions, économie sociale et solidaire » (APIESS), et est directrice de la *Revue française de socio-économie*. Cette revue académique vise à consolider le dialogue pluridisciplinaire au sein des sciences sociales, en particulier entre l'économie et la sociologie. Elle est aussi directrice-adjointe du GDR « Économie et sociologie ». Ses principaux domaines de recherche sont la question des indicateurs de richesse, les performances dans les services publics et l'organisation sociale des services à la personne. Elle travaille aussi sur les comparaisons internationales de systèmes d'emploi. Elle a publié sur ces questions de nombreux ouvrages et articles dans des revues nationales et internationales.

Hugues Jennequin a obtenu son doctorat de sciences économiques en 2005 à l'université Paris 13, et s'y est vu décerner le titre de docteur d'honneur en 2006. Depuis 2007, il est maître de conférences en économie à l'université de Rouen. Il y est membre du laboratoire CREAM (Centre de recherche en économie appliquée à la mondialisation) et est chercheur associé au CEPN (Centre d'économie de Paris Nord, UMR-CNRS). Ses travaux portent sur les déterminants de la localisation des services et leurs effets sur les territoires ainsi que sur la régulation des industries de réseaux et notamment des télécommunications. Il a en outre co-écrit avec David Flacher *Réguler le secteur des télécommunications ?*

Nathalie Rey a obtenu son doctorat de sciences économiques à l'université Paris 13 en 1997. Elle a exercé les métiers de contrôleur financier et de concepteur senior. Elle est, depuis septembre 1999, maître de conférences de l'université Paris 13. Elle enseigne notamment la théorie financière, la gestion de portefeuilles, la gestion des risques. Elle est co-directrice du master IFIM (Ingénieries financières et modélisations) et directrice adjointe de l'UFR de sciences économiques et de gestion. Ses travaux de recherche portent sur l'intégration financière, les restructurations bancaires, la finance de marché au sein du laboratoire CEPN (Centre d'économie de l'université Paris Nord).

Mihaela M. Similie a obtenu son doctorat en sciences juridiques en Roumanie (2007, université Lucian-Bloga à Sibiu), où elle a travaillé comme chercheuse en sciences administratives à l'Institut des sciences administratives Paul-Negulescu et a été chargée de cours en droit administratif et droit communautaire (université roumano-allemande de Sibiu et Académie des forces terrestres Nicolae-Balcescu du ministère de de

la Défense). Depuis 2008, elle participe à des recherches sur les services d'intérêt général et la politique de cohésion en Europe, en particulier avec l'association « Reconstruire l'action publique », en tant que membre du réseau COESIONET du CERI-Sciences Po Paris et conférencière à l'université Paris 8.

Faruk Ülgen a obtenu son doctorat de sciences économiques à l'université de Paris 10-Nanterre en 1994 et y a été habilité à diriger des recherches en 1997. Maître de conférences en économie à l'université Pierre-Mendès-France – Grenoble 2, il est directeur du pôle économie-gestion de valence de la faculté d'économie de Grenoble. Outre les recherches-expertises effectuées auprès des institutions étrangères et internationales sur les effets de l'intégration financière et des accords régionaux de libre-échange, ses travaux et publications portent sur la macroéconomie et la microéconomie monétaires et financières, la macroéconomie internationale, l'organisation et le fonctionnement des marchés (financiers, industriels) et sur les fondements analytiques des débats sur les innovations financières et la stabilité monétaire dans une perspective évolutionniste et d'histoire de la pensée économique. Il est actuellement membre du laboratoire CREG (Centre de recherche en économie de Grenoble), à l'université Grenoble 2.

Cathy Zadra-Veil, économiste (PhD) au laboratoire d'économie de l'université Paris 8, y a soutenu une thèse portant sur les partenariats public-privé (PPP) en Europe centrale. Son domaine de recherche est celui des PPP en Europe et plus généralement des services d'intérêt général. Elle est spécialisée dans les problématiques d'évaluation et de régulation des PPP. Elle s'intéresse particulièrement à la régulation démocratique et coopérative. Ses enseignements portent sur la gestion de projets, les choix d'investissements et la performance, ainsi que sur l'économie publique et internationale. Par ailleurs, elle met en œuvre ses connaissances en étant maire-adjointe aux finances et au développement économique de la ville de Mouroux (5 000 habitants).