Le Cercle des économistes

Actes des Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence 2011

Le monde dans tous ses États

The States of the World

www.lecercledeseconomistes.asso.fr

Le Cercle des économistes

Le monde dans tous ses États

The States of the World

Aix Le Cercle des économistes Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence

Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence
2011

Remerciements

Le Cercle des économistes remercie pour leur collaboration et leur soutien aux Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence 2011 :

L'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence,

L'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III

La Mairie d'Aix-en-Provence,

La Communauté du Pays d'Aix,

Le Festival d'Aix-en-Provence,

Alstom Transport ; AREVA ; BNP Paribas Cardif ; BPCE ; CA Cheuvreux ; Caisse des Dépôts ; CIC Lyonnaise de Banque ; CM-CIC Securities ; CNP Assurances ; Dexia ; EDF ; Orange ; GDF SUEZ ; GE ; Google ; Groupama ; HP ; HSBC ; Lafarge ; Le Groupe La Poste ; Le Leem ; McKinsey & Company ; NYSE Euronext ; PSA Peugeot Citroën ; PwC ; Rise Conseil ; Saint-Gobain ; SNCF ; Suez environnement ; Total.

Ainsi que :

Davis Polk ; Gide Loyrette Nouel ; JeantetAssociés ; Korian ; LaSer ; LowendalMasaï ; Macquarie ; NQI ; Orrick Rambaud Martel ; Pitch Promotion ; Radio Classique ; Turenne Capital ; Vae Solis

Et :

Nicolas Barré (*Les Echos*) ; Nicolas Beytout (Groupe Les Echos) ; Hedwige Chevrillon (BFM business) ; Jean-Marie Colombani (Slate.fr) ; Nicolas Demorand (*Libération*) ; Luc Évrard (Europe 1) ; Erik Izraelewicz (*Le Monde*) ; Laurent Joffrin (*Le Nouvel Observateur*) ; Sylvie Kauffmann (*Le Monde*) ; Eric Le Boucher (*Enjeux Les Echos*) ; Gilles Leclerc (Public Sénat) ; Patrick Lelong (France Info) ; François Lenglet ; Christian Menanteau (RTL) ; Philippe Mudry (*L'Agefi*) ; Nicolas Pierron (Radio Classique) ; François-Xavier Pietri (TF1/LCI) ; Jean-Pierre Robin (*Le Figaro*) ; Dominique Rousset (France Culture) ; Jean-Marc Sylvestre (i>TELE).

Les Amis du Cercle des économistes, Marie Castaing et son équipe,

Hélène Clément et Anne Raffaelli pour le suivi éditorial,

Didier Guilland, Boréal pour les enregistrements audio et vidéo,

Ubiqus pour les transcriptions,

Studio Wagram pour la mise en page.

© Le Cercle des économistes, 2011
104 rue du Faubourg Saint-Honoré, 75008 PARIS
www.lecercledeseconomistes.asso.fr

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

Sommaire

Avant-propos ..... J.-H. Lorenzi 9

Session inaugurale. Naissance, vie et mutation des États

Émergence de l'État stratège ..... Ch. de Boissieu 12
The Paradox of Right-Wing Populism ..... F. Fukuyama 15
Sine qua non pour des États stratèges ..... H. Védrine 18
Making Political Choices ..... P. N. Rasmussen 21
Échanges 23

1. Libéralisme et État providence

La crise économique et financière appelle-t-elle un renforcement de l'État providence ? ..... B. Jacquillat 28
Le retour de l'État, quels obstacles ? ..... D. Thesmar 31
Liberalism vs Democracy, a Turning Point ..... S. Berger 34
Réallouer l'épargne ..... R. Weber 37
What Kind of State do we Want? ..... A. Shleifer 40
État providence et service public ..... J.-P. Bailly 43
Une révolution numérique que rien n'arrête ..... S. Richard 47
Réinventer l'État providence ? ..... A. de Romanet 51
Le mutualisme est-il le modèle pour concilier libéralisme et État providence ? ..... J. Azéma 55
À la lumière des Printemps arabes ..... E. Jouini 59

2. La guerre des monnaies

The New Currency Controversy ..... J. Pisani-Ferry 64
Can we Speak of a "Currency War"? ..... M. Draghi 75
Is The United States Involved in a Currency War? ..... D. Kohn 79
The Brazilian Strategy Regarding Currency Wars ..... J. Levy 82
Une drôle de guerre des monnaies ..... J. Cordoba 85
Médecine occidentale et médecine chinoise ..... L. YAN 88
La guerre des changes contre le libre-échange ..... E. Lombard 90
Échanges 98

3. États-Nations, zones économiques, zones politiques

La Terre est un cube ..... A. Bénassy-Quéré 104
Vaches maigres et priorités politiques ..... R. Lavagna 106
Le Mexique et les États-Unis, entre bilatéralisme et multilatéralisme ..... J. Castañeda 109
Globalization cannot be Switched On and Off! ..... P. Khanna 111
The Role of the State, Regionalism, and Globalization in Asia ..... C. Rhee 114
An Increasingly Global and Wired World ..... D. Barton 119
Mondialisation et gouvernance de réseau ..... D. Cerutti 122
On ne peut pas être global à moitié ..... M. Lévy 126
Échanges 129

Première journée : en guise de conclusion ..... J. Attali 132

Débat .....

Comment l'Europe va-t-elle rebondir ? ..... J.-M. Chevalier et J.-C. Trichet 138
L'Europe, sujet d'angoisse et source d'espoirs ..... J.-M. Chevalier 147
Comment redynamiser la zone euro ?..... Ch. Saint-Étienne 150

4. Transformer une grande démocratie : l'expérience américaine

De la réforme en Amérique..... J. Mistral 158
Who will Bear the Burden of Adjustment?..... J. A. Frieden 164
La fin de la culture de compromis au Congrès ..... J. L. Oberstar 169
Is America a Tied up Gulliver?..... S. Clemons 171
Obama, un président « minilatéraliste » ..... Z. Laïdi 174
American Stories!..... D. Kennedy 177
L'Amérique s'est-elle européanisée ?..... E. Suleiman 181
Échanges 184

5. États, la nouvelle donne en Europe

États européens : des paquebots aux avions de chasse ..... L. Boone 188
Social Coordination Needed at European Level..... J. Borrell Fontelles 195
About the Dutch Model..... W. Asbeek Brusse 198
Redécouvrir l'économie sociale de marché ..... R. Schäfers 201
How the Eurozone will be Resolving its Crisis ..... W. Münchau 204
Il est urgent de convaincre sur l'Europe..... P. Sellal 209

6. Progrès économiques et/ou transformations sociales : les pays émergents

Pays émergents : visions croisées..... P. Cahuc 216
Le monde n'est pas en crise ..... R. Hausmann 217
An Institutional Economic Interpretation of China's Growth Performance, 1978-2008 ..... ZHANG Y. 220
Les deux dangers qui menacent la Chine..... A. Chieng 230
Social Changes Hand in Hand with Economic Progress..... D. Puri 234
Réconcilier compétitivité et développement social ..... M. Terrab 237
Faire de l'émergence une évidence..... Ph. de Fontaine Vive Curtaz 240
Participer à la transformation sociale ..... B. Lafont 243
Jouer le jeu les yeux ouverts ..... L. Gallois 246
Transformations économiques et sociales en Afrique : les risques d'une croissance inéquitable..... S. M. Ould Boubacar 249
Échanges 256

7. L'État défaillant

Les États défaillants : défis politiques, enjeux économiques…A. Cartapanis 260
L'État dépossédé.....J.-P. Pollin 264
La théorie économique de la révolution et les pays arabes .....J.-D. Lafay 270
L'État défaillant : une autre opinion.....C. B. Blankart 276
L'État sans l'État .....P. Duquesne 279

Pays en développement, sortir du statut d'État défaillant ..... M. Ziguélé 283
Une lutte efficace contre les paradis fiscaux ..... P. Saint-Amans 288
Do States have a Right to Fail? ..... D. Rothkopf 293
La zone euro : une gouvernance défaillante ..... J.-H. David 296
L'État : un double rôle de régulateur et d'acteur ..... G. Terrier 298
Continuum et interdépendance entre pays pauvres et pays riches ..... M. Hirsch 302
Rob a Bank, go to Jail, Rob a Country, go to a Tax Haven .... C. de Swardt 306

8.1. Finance mondiale : les États doivent innover

Régulation bancaire et financière : un chantier dantesque ..... C. Lubochinsky 312
How to Address the Issue of Flexibility and Financial Harmonization? ..... Th. Mirow 315
The State of Finance and Finance of State: the Regulatory Dilemma ..... H.-P. Rousseau 318
Cross-Border Banking and the Crisis ..... M. Gudmundsson 326
Course-poursuite entre réglementation et déréglementation ..... O. Klein 330
Investir dans les infrastructures : innover encore ..... B. Angles 335
Que faire des «traders à haute fréquence» ? ..... J.-C. Bassien 339
Régulation financière en France et en Allemagne ..... W. Glomb 341

8.2. La régulation doit-elle être uniforme au niveau mondial ?

Réguler plus ou surveiller mieux ? ..... A. Brender 346
Les pays émergents face à la globalisation financière ..... M. Aglietta 348
Time to Tighten Regulation ..... H. de Campos Meirelles 360
Pour une régulation mondiale à plusieurs niveaux ..... M. Niasse 363
Une régulation financière homogène au niveau global est-elle une bonne solution ? ..... J. T. Montás 369
La concurrence entre places financières a-t-elle encore un sens ? ..... E. Le Boulch 374
Point de vue juridique sur une régulation mondiale ..... J.-P. Martel 381

Débat

Le service public en mutation ..... P. Artus, Ch. de Margerie, G. Pepy 386
La France pourra-t-elle faire face aux dépenses d'investissement public et privé nécessaires ? ..... P. Artus 399

9. La réforme managériale dans les administrations publiques

La réforme managériale entre espoir et déceptions ..... J.-M. Charpin 404
Existe-t-il des différences irréductibles entre gestion publique et gestion d'entreprise ? ..... Ch. Stoffaës 408
L'exemple canadien ..... S. Hurtubise 415
La réforme par la gestion, plus efficace que la réforme des politiques publiques structurelles ? ..... É. Cohen 419
Suède : des efforts largement récompensés ..... G. Lund 425
Les méthodes du privé au service des valeurs humaines ..... M. Faugère 428
De l'importance de la comparaison ..... E. Labaye 431

Deux piliers essentiels : le leadership et la culture ..... Th. de Montbrial 435
Bâtir le consensus pour une réforme radicale ..... F. Bassanini 438
Échanges 442

10.1. Investissement de long terme et politique industrielle
Quelle politique industrielle pour la France ? ..... L. Fontagné 446
Les brevets, acteurs nouveaux de la croissance ..... D. Vitry 448
Si on veut tout, tout de suite, on n'aura rien demain ..... E. Orsenna 451
L'Europe ne peut pas rester sur le bord de la route ..... Ph. Aghion 453
India, a Dramatically Changing Economy ..... V. Kaushik 456
Quels secteurs de réindustrialisation pour les pays développés ? ..... F. Dangeard 459
Pour une nouvelle vision de la croissance ..... C. Gaymard 464
Quel État et quelles coopérations pour l'industrie de demain ? ..... P. Gadonneix 467
Pas de politique industrielle sans politique énergétique ..... B. Fremaux 471
Échanges 474

10.2. Comment l'État doit-il intervenir dans les politiques industrielles ?
Politiques « horizontales » et politiques « verticales » ..... L. Fontagné 480
Economic Theory and Public Intervention in the Industrial Sphere ..... P. K. Schott 482
Un pacte social pour sauver l'industrie ..... Ph. Varin 485
L'industrie a besoin d'être aimée ..... H. Machenaud 488
Technology is a Long-Term Investment ..... E. Reviglio 491
À l'État de donner des signaux cohérents ..... J.-P. Hansen 493

11. Le consumérisme, progrès de la démocratie ?
Le consumérisme, protection des consommateurs et démocratie ..... A. Perrot 502
Nous sommes en train de sortir du consumérisme ..... B. Stiegler 506
Une société gâtée ? ..... M. Guillaume 509
Le nouveau consumérisme, art de vivre démocratique ou fardeau pour la société ? ..... P. Barbizet 514
Les mutations des services environnementaux ..... J.-L. Chaussade 517
Le consumérisme : compenser l'asymétrie ..... Ph. Wahl 520
Réconcilier concurrence et consumérisme ..... L. Donnedieu de Vabres 522
Internet, un chapitre important des politiques d'extension de la démocratie ..... Ph. Lemoine 526
Consumerism, Democracy and National Cultures ..... C. Scott 529
Consommateurs d'aujourd'hui et exercice de la démocratie ..... Ph. Bourguignon 532
Using Search Engine Data for Nowcasting –an Illustration ..... H. Choi et H. Varian 535
Échanges 539

12. État, marché : la compétition pour la santé, les retraites et l'éducation

Contenus et frontières des biens et services publics ..... Ph. Trainar 544
Can and Should Health Care, Education and Retirement Security be Privatized? ..... R. B. Reich 547
Grands risques sociaux : la coopération entre État et marché peut-elle être positive ? ..... G. Benoist 551
Living Longer Comes at a Price ..... B. Judge 555
La santé entre État et marché ..... Ch. Lajoux 559
L'éducation au cœur des *success stories* des tigres et des dragons ..... T. N. T. NINH 563
Healthcare System: an Indian Public/Private Experience ..... A. Gulati 566
L'État français et l'hôpital ..... R.-M. Van Lerberghe 569

13. Jusqu'où ira la mutation des fonctions régaliennes ?

Réinventer l'État ? ..... F. Benhamou 572
Is Delegation of Core Functions Hollowing out the State? ..... R. E. Messick 575
Les fonctions de l'État en perpétuelle mutation ..... N. A. Jobim 578
L'inévitable internationalisation de la sécurité de l'environnement ..... J. Achache 583
La mutation des fonctions régaliennes, état des lieux ..... G. Canivet 587
Renforcer les droits de l'État pour représenter l'État de droit ..... P. Raoul-Duval 597
The World of Super-Citizens, Semi-States and Competing Capitalisms ..... D. Rothkopf 600
Redéfinir les méthodes de gestion de l'État ..... M. Bacache-Beauvallet 604
Échanges 611

Débat

Stratégies de sortie de crise ... A. Borg, O. Pastré, V. Pécresse, J.C. Trichet 616
L'État ? Oui. Mais lequel ? ..... O. Pastré 632

14. G8/G20 : concurrence et/ou convergences entre les États

Le G20, seul outil pour résoudre notre crise mondiale ? ..... J.-P. Betbèze 636
Stratégie et justice dans les négociations climatiques internationales ..... A. Trannoy 640
Portée et priorités du G20 ..... P. Martin 645
Pour une pollinisation croisée ..... A. Gurria 648
Le G20, institution inutile tant qu'elle ne prend pas de décisions ..... L. Apotheker 650
Protectionism, Economic Growth and the G20 in the Recent Economic Downturn ..... R. B. Koopman 652
La « désoccidentalisation » du monde ..... J. Pique I Camps 657
Europe, Vindicated but Vulnerable ..... M. Monti 659
L'Amérique latine peut servir d'exemple ..... E. V. Iglesias 662
Le G20, instance de coopération pragmatique ..... Ch. Noyer 664

15. La crise change-t-elle les objectifs et les moyens de lutte contre la pauvreté ?

Définir une politique sociale mondiale ..... P. Jacquet 668
Les nouveaux modes de lutte contre la pauvreté ..... M. Hirsch 673
Le rôle de la micro-finance en Afrique ..... M. Ziguélé 676
Remarques sur la lutte contre la pauvreté au Mexique ..... J. Cordoba 679
Micro-Finance in Emerging Countries' Development ..... M. E. Iskenderian 682
Le rôle des banques dans la lutte contre la pauvreté ..... Ch. de Backer 684
Un banquier peut-il être « pro-pauvre » ? ..... M. Cicurel 687
Le secteur privé et la lutte contre la pauvreté ..... P.-A. de Chalendar 690
Des actions plus ciblées contre la pauvreté ..... S. Villepelet 693
Échanges 696

16. Nouveaux acteurs, nouvelles ambitions, nouvelles régulations

Conclure par la politique ..... B. Cœuré 702
Le Printemps de Tunis ..... B. Caïd Essebsi 704
The Harder we Fall ..... J. Moreno Barber 708
Regulation on Human Rights Needed ..... S. Shetty 710
Global Governance from a Latin Standpoint ..... R. G. Flores Jr 713
Splendeurs et misères des mathématiques financières ..... P.-L. Lions 716
Economic Growth is not Driving Democratic Progress ..... H. Ibrahim 719
Changing Gears ..... ZHU M. 721
Échanges 724

Déclaration Finale 726
Closing Statement 733

Index des auteurs 736

Avant-Propos

Après trente ans d'interrogations, de remises en cause et de transformation du rôle des États, une question se pose. Le retour de l'intervention publique au cours de ces toutes dernières années n'était-il qu'un mouvement passager, une période de transition, une simple phase de remise en ordre des sociétés en péril ? Si ce n'est pas le cas, une seconde question s'impose : s'agissait-il d'un repositionnement plus fort, plus diversifié des États dans leurs rapports complexes avec les marchés, et lequel ?

Plus précisément, les régulations de toutes formes, au cœur des discussions des économistes et des politiques, sont-elles les réponses passagères à nos incertitudes et à nos inquiétudes ? Aujourd'hui, nous sommes plongés dans une situation nouvelle, celle d'un mode d'organisation et de gestion des économies mondiales plus adapté au caractère imprévisible du fonctionnement des marchés.

Tout l'enjeu de la 11e édition des Rencontres économiques d'Aix-en-Provence était de tenter de faire progresser la réflexion sur ces sujets.

Les thèmes qui concernent l'avenir des relations entre les États et les marchés ont été évoqués au cours de seize sessions et trois débats par 158 intervenants venus de vingt cinq pays. Par exemple, quelles doivent être les formes optimales d'intervention de l'État ? Doit-on aller vers un État stratège et redistributeur ou s'orienter vers un État simplement régalien et régulateur ? Ou encore le désengagement de l'État peut-il aller jusqu'à la délégation des fonctions régaliennes à la sphère privée ? Face au ralentissement de la conjoncture, aux risques de nouveaux déséquilibres et de tensions financières et monétaires permanentes, et à l'essoufflement des tentatives de régulation à l'échelle globale, comment les États peuvent-ils concevoir de nouvelles formes de coopération qui intègrent de nouveaux acteurs ? Pour retrouver leur pouvoir face aux marchés et pour enrayer les risques de captation par les intérêts privés, les puissances publiques doivent s'appuyer sur la société civile qui seule réclame et peut impulser les changements nécessaires.

A l'issue de ces trois journées foisonnantes, le Cercle des économistes a élaboré une déclaration où figurent vingt-six propositions pour que de cette crise naissent de nouvelles formes d'intervention publique, à-même de relever les défis des déséquilibres mondiaux.

Jean-Hervé Lorenzi
Président du Cercle des économistes

Session inaugurale

Naissance, vie et mutation des États

L'État a historiquement connu des cycles, irréguliers, de recul et de retour. Le contexte politique et idéologique, la situation économique et sociale – en particulier les crises financières et économiques – le degré d'ouverture ou de fermeture des économies sont autant de facteurs dont il faut mesurer l'impact sur la place de l'État dans la société.

Ses fonctions connaissent aussi une évolution : s'il reste un producteur essentiel de biens collectifs et d'externalités, il est aussi facilitateur, incitateur, régulateur, partenaire. Comment évaluer ces différents rôles et que seront-ils à l'avenir ?

Dans un contexte où les États sont pris en tenaille entre l'aspiration « vers le haut » – par la mondialisation, l'intégration européenne ou les instances de gouvernance mondiale – et le poids croissant du local et du non-étatique, où devrait se situer l'équilibre (mouvant) entre ces forces ? Les réponses nationales, voire régionales, seront-elles convergentes ?

Contribution du Cercle des économistes
Christian de Boissieu

Témoignages
Francis Fukuyama • Poul Nyrup Rasmussen • Hubert Védrine

Modérateur
Nicolas Demorand

Émergence de l'État stratège

Christian de Boissieu

Je voudrais évoquer trois points, que nous retrouverons dans cette session, et peut-être pendant une grande partie de ces Rencontres : un défi, un paradoxe, un espoir.

■ Un défi

Le principal défi auquel les États sont aujourd'hui confrontés, dans la plupart des pays et en particulier les pays les plus avancés, c'est de passer du statut d'État sauveur à l'ambition d'État stratège.

État sauveur, je fais bien évidemment référence à l'intervention massive des États et des banques centrales. Je ne fais pas ici trop de différence entre États et banques centrales, même si je sais que les banques centrales sont indépendantes. Intervention massive pour sauver quoi ? Pour sauver les marchés d'une certaine façon, pour sauver les banques, pour améliorer la conjoncture économique –récession de 2009–, pour contenir ce que l'on appelle « les risques systémiques ». Cette phase que l'on appelle « la phase de l'État sauveur », au moment où je vous parle, n'est pas finie, elle n'est pas derrière nous. Je pense que l'on aura encore besoin des États pour contenir les risques systémiques et affronter les défis qui se sont posés depuis 2007, et surtout depuis 2008.

Mais en même temps que cette phase d'État sauveur n'est pas terminée, s'amorcent de manière un peu désordonnée, un peu décousue dans nos différents pays et sans coordination entre nous, des éléments de l'État stratège. L'État stratège a des motivations positives, l'État sauveur a plus souvent une motivation négative : éviter le pire. L'État stratège, c'est améliorer la situation, faire en sorte que les choses aillent mieux, que la croissance s'accélère, que le chômage baisse, etc.

Nous allons décliner les ambitions, pour l'instant à mon avis limitées et désordonnées, de l'État stratège dans ses différentes dimensions. Je prendrai pour exemple une seule dimension : la dimension industrielle. Dans tous les pays, même ceux qui, il y a dix ou vingt ans, étaient réticents au concept de politique industrielle, une démarche s'affirme. Cela change de nom, cela s'appelle «stratégie industrielle». Cela change de nom, car cela change de contenu aussi, le vocabulaire n'est pas neutre.

Quand je regarde ces tentatives souvent maladroites mais nécessaires de relance des stratégies industrielles – au sens large – concernant l'ensemble des secteurs, je constate que la stratégie industrielle englobe plus une attitude qu'un secteur, car elle s'applique aussi à beaucoup de services, à l'agro-alimentaire… Des questions se posent, qui ne sont pas réglées : quelle forme ? Quel équilibre entre stratégies offensives des États et stratégies défensives ? À quel niveau pour nous en Europe : niveau national ou niveau européen ?

Voilà ce que j'appelle un défi, ce problème de transition de l'État sauveur à l'État stratège dans un contexte où l'on a encore besoin de l'État sauveur et où on ne voit pas bien se fixer l'État stratège.

■ Un paradoxe

Je voudrais évoquer ici ce que je perçois comme étant une attitude un peu paradoxale des relations entre l'État et le long terme. Il est clair que la crise a plutôt accentué la myopie ambiante, raccourci l'horizon de décision et de prévision de la plupart des acteurs privés et publics. Le paradoxe que je voudrais évoquer rapidement est le suivant : nous avons bien conscience du fait que l'on a besoin des États pour essayer de rallonger un peu cet horizon de décisions et de prévisions et traiter des problèmes qui se posent à nous tous, au Nord comme au Sud. Le développement durable, la lutte contre le changement climatique, le financement des dépenses d'avenir en font partie.

Dans le même temps, de même que l'on a besoin des États pour essayer de se projeter dans le long terme, nous sommes confrontés au fait que d'une certaine façon les États eux-mêmes – au travers des problèmes de soutenabilité ou de non-soutenabilité des dettes souveraines – ont une relation compliquée avec le long terme. À travers le problème de non-soutenabilité des dettes dans un certain nombre de régions ou de pays, les États en quelque sorte obèrent le long terme et nuisent à la capacité collective de s'y projeter.

■ **Un espoir**

C'est un terme que l'on va retrouver, je pense, dans tout le colloque et dans la Déclaration finale[1]. L'espoir de progrès dans la gouvernance. Quand on parle de gouvernance, on n'implique pas nécessairement le gouvernement, mais on implique l'État, on implique aussi la société civile. La gouvernance, c'est aussi une manière d'affronter le problème des relations entre les États et la société civile. Au fond, nous sommes confrontés à un processus de progrès dans la gouvernance mais de progrès à tâtons. Je pense que le G20, qui nous a fait faire quelques pas, a aujourd'hui un vrai problème d'effectivité ou peut-être de non-effectivité sur certains points des sujets. Je pense à certains aspects de régulation bancaire et financière, ou certains débats, par exemple sur la réforme du système monétaire international. Sur d'autres sujets, le G20 va j'espère déboucher, comme par exemple sur la volatilité des prix des matières premières agricoles, sujet important s'il en est en 2010-2011.

Problème aussi de gouvernance à tâtons. Nous avons certainement besoin de progrès plus rapides. C'est le problème de l'Europe insuffisamment réactive et solidaire, on y reviendra largement. La gouvernance européenne est à la fois mise à mal par la crise dans la zone euro, et en même temps appelée par cette crise. De l'équilibre que l'on retrouvera entre la remise en cause et l'appel, découlera beaucoup de notre avenir.

1. voir page 746.

The Paradox of Right-Wing Populism

Francis Fukuyama
Stanford

I will say a few words about the paradox I see in the current situation of politics after the financial crisis.

My definition of the State is the same as Max Weber's: the State is all about power. It is the ability to concentrate and use power to enforce rules over a defined territory. There is no other social institution that is capable of substituting for this particular function, not a corporation, not an NGO, and not a voluntary organization.

Historically, I believe that the modern, political solution rests on three pillars. The first is the State itself, which is this ability to concentrate power. The second is the rule of law, which is a set of rules of justice accepted as normative by the community that limits the ability of the State to do whatever it wants. So if the ruler can make up the rules as he goes along, that is not the rule of law.

Finally political accountability, which we understand today as multi-party elections. So modern politics is a kind of miraculous, difficult and balanced set of institutions, which on the one hand deploys very strong power and on the other hand limits power by law and political accountability.

The origin of the State lies in military competition. This was true in Europe, it was true in China, it was true wherever a State was formed because it is only the incentives posed by the struggle for national survival that make state formation possible. This ability to defend the population both internally and externally remains the core State function.

The State has a number of other functions among which that of creating public goods.

The State also has and has always had this traditional function of protecting the weaker members of the society against local oligarchs. I believe that you do not get through a situation of political liberty if either the State is too strong, as was obviously the case under communism, or if the Sate is too weak and society is too strong, which is the situation in many developing countries right now. So it is a matter of balance that is critical.

The role of the State has gone through *un grand bouleversement* during the last two generations. The growth of the Welfare Sate, beginning in the late 19th century, particularly in Germany, but practically every European State put an expanding welfare State in place by the period following the First World War. This process was reversed, as we all know, in the 1980s by the Reagan/Thatcher revolutions at a time when tax rates had become extremely high, States were over-regulated, and at the same time there was a high degree of stagnation.

Therefore the agenda for the last thirty years in many international financial institutions and certainly in the US has been to cut back the State.

After the 2008-2009 financial crisis, many people, myself included, believed that the era of Reagan/Thatcher politics had come to an end because the financial crisis was created on Wall Street by unregulated financial markets that were able to impose extraordinary costs on the rest of society, where a lack of regulation and an inability of States both nationally and internationally to control those markets was the fundamental cause of the crisis.

I believe that many people, including President Obama, thought that the American election of 2008 marked a turning point like the election of Roosevelt in 1932. Back then, the US had just come through a generation of conservative politics and then switched over to a much more progressive or left wing politics because of the evident failure in financial markets.

And yet this time around in virtually every country, beginning with the United States, what we have seen is not the expected return of left-wing populism, but the growth of right-wing populism. *It does not make sense given that it was really the ideas on the right that caused the crisis.* We really should be seeing a repetition of the progressive politics of the 1930s.

▶ **Why is this not the case?**

Those that simply blame it on poor politicians do not understand that there are deeper reasons.

I think the deeper reasons are the following:

We all know that inequality has increased greatly in many societies, beginning with the United States. But I do not believe that inequality is subjectively perceived the same way it was at the beginning of the industrial era; minimal living standards are today sufficient to prevent the worst sorts of poverty.

Secondly, I believe that nobody on the left has been able to offer a plausible scenario for a return of the State that had a chance of credibly fixing the regulatory problems that were laid there by the crisis. This is for a couple of reasons: I believe there are deep-seated reasons for the impossibility of public sector reform in an age of populism because good public administration is inherently a non-democratic phenomenon that requires delegation of authority to technocrats. And in every single developed country there has been a huge growth of distrust of precisely that class of individuals, beginning with the European Union.

Finally, we have this problem in Greece, in the United States and in many other democracies, which is the capture of the State by interest groups. This is a broad phenomenon in all liberal democracies. It leads to a crisis of representation and it means that ordinary citizens think that if the State comes back, it is not going to protect them, it is only going to be captive of groups that don't have to be groups of the wealthier elite but of non elite as well. Precisely because in this age of information and education, people just do not trust elites to make these kinds of decisions however technically appropriate they may be.

Sine qua non pour des États stratèges

Hubert Védrine
Ancien ministre des Affaires étrangères

Nous avons tous à l'esprit la longue période pendant laquelle les États avaient le monopole des relations internationales, c'est ce qu'on appelle le système « westphalien ». Nous avons également à l'esprit que les États étaient devenus prédominants dans les politiques économiques à partir de Roosevelt et du keynésianisme.

Nous avons aussi en tête la longue période qui a suivi pendant laquelle les États sont de plus en plus contestés et challengés, par les autres acteurs des relations internationales, que ce soit les entreprises, les marchés, les médias, les ONG, la société civile, sans oublier les économies illégales, la mafia, etc. Mais en plus, les États se sont méthodiquement désarmés pendant trente ans, à partir d'une interprétation excessive et certainement abusive du libéralisme. Désarmés au profit des marchés, et affaiblis dans certaines zones, comme par exemple l'Europe par une certaine confusion entre l'exercice en commun de la souveraineté – qui est un progrès, avec des transferts de souveraineté qui se justifient – et l'abandon pur et simple de ces souverainetés, qui apparaît avec le recul comme ayant été fait finalement au profit de marchés, ayant eux-mêmes échappé à tout contrôle, ce qui a aggravé le désarroi démocratique. Nous avons en tête ces diverses séquences historiques.

▶ Pompiers en désarroi

Même si, à partir de 2008, les États ont été rappelés comme pompiers, comme sauveurs, d'un système occidental financier dérégulé et endetté, en faillite, – système dont il a été dit qu'il était devenu un «danger public» – à

mon avis on a parlé trop vite d'un « retour de l'État ». En fait, il ne s'agissait que d'une partie des activités économiques et cela n'a pas entrainé un retour – auquel on aurait pu s'attendre – aux idées keynésiennes en général. Sinon, il n'y aurait pas ces controverses actuelles dans la zone euro sur qui décide quoi. La question « qui décide un sujet en soi, mais que décide-t-on » n'aurait pas pris la tournure que l'on connaît.

Même réhabilités comme pompiers, ces États sont toujours dans un grand désarroi et leur légitimité reste contestée. D'abord, toujours et encore, par les marchés, qui auront été un peu re-régulés, ce qui aura un certain effet, mais pas tout de suite. D'autre part, par l'ensemble du mouvement : société civile, démocratie directe, mouvements internautes, par une certaine conception libertaire, voire anarchiste, par le populisme impatient. Bref, l'ensemble des forces à l'œuvre dans la démocratie dite directe – c'est lui faire un bel éloge que de l'appeler comme cela – contre la démocratie représentative. Sans parler de l'idéologie supranationale, qui continue à inspirer certains à propos de l'Europe, et qui pousse une partie des solutions mises en avant aujourd'hui.

Ces États revenus comme pompiers n'en sont pas forcément relégitimés aux yeux de tous et ils continuent d'être attaqués de toutes parts. Encore faudrait-il distinguer les États du monde occidental, ceux des pays émergents à système autoritaire, ceux des pays qui n'émergent même pas.

▶ Une nouvelle doctrine pour l'État de demain

Ce qui veut dire que l'État de demain doit être doté d'une nouvelle doctrine, qu'il n'a pas. Le fameux État pompier redécouvert, ressuscité, reste extraordinairement vulnérable par rapport à toutes ces autres forces. L'État de demain ne doit pas être simplement un pompier, pas simplement employeur ou social ou emprunteur, propriétaire, gestionnaire, et souvent mauvais gestionnaire. Il doit bien sûr être un État prévoyant, un État protecteur, ce qui ne veut pas dire protectionniste, un État régulateur, un État actionnaire cohérent et constant. État planificateur – oui, j'emploie le mot – État négociateur. C'est bien autour de ces notions que se construit la notion d'État stratège.

Nous pensons et nous fonctionnons en mode court-termiste, que ce soit en termes de marché, ou en termes politiques, qu'il s'agisse des temps électoraux ou du temps des sondages. Il y a donc un antagonisme de fond constant entre la notion de stratégie à long terme et nos modes de fonctionnement à court terme. Les États aujourd'hui ont été réhabilités comme pompiers, ils sont décorés, ils ont une médaille de pompiers, ce

qui n'empêche pas les marchés de les traiter impitoyablement comme le scorpion traite la grenouille parce qu'ils se sont surendettés pour aider ! Il y a quelque chose à inventer, quelque chose de plus fort pour que les États (sans oublier leurs différences) soient en mesure de répondre à cette attente nouvelle et de se constituer en stratèges. La route sera longue.

S'ils n'y arrivent pas, les marchés auront le dernier mot, et les marchés ne seront pas davantage capables de préparer l'avenir, par exemple le long et indispensable processus d'écologisation sur vingt, trente ou quarante ans. Surtout si on n'introduit pas dans le système économique les valeurs qui permettraient de prendre en compte d'autres éléments patrimoniaux que les flux mesurés par les PNB. Les États auront raté ce moment historique, qui peut-être ne repassera pas.

Enfin, pour que les États réussissent à saisir cette occasion de se transformer et de devenir des États stratèges, encore faudrait-il qu'à très court terme la démocratie directe qui traduit une impatience phénoménale que l'on peut comprendre, mais dont les résultats n'apparaissent pas clairement, encore faudrait-il que cette démocratie directe n'ait pas détruit ce qui nous reste de démocratie représentative. À cet égard, il faut avoir une réflexion sérieuse pour voir ceux qui dans les remèdes préconisés à propos de l'Europe nous font progresser, et ceux qui nous amènent au-delà d'une ligne jaune où commencerait l'Europe post-démocratique…

Making Political Choices

Poul Nyrup Rasmussen[1]
Party of European Socialists

When we talk about the state, the same reality is at play when we talk about Europe, and when we talk about the G20: it's all a question of political choices. Maybe you won't find statistic or scientific evidence in economic theory of these political choices but that doesn't mean they are not real.

Whether we should have a stronger State or not, whether we should have austerity plans as the only answer to the current crisis or not, or whether we should instead favour growth and investment or not: all of these are political choices.

Let me start by saying that the problem as I see it, is that when we discuss the State, we very rarely discuss the chain of circumstances for the State up to this moment. I would like to stress four points:

1. Deregulation

In the 1960S and in the 1970s, we deregulated our Nation states as far as financial markets were concerned. Some of us thought it ought to be done in order to promote international trade.

And it worked until we had the financial crisis. But by then, we did not have the tools to tackle cross-border financial crises anymore.

Deregulation came and it was good at national level but it was a disaster that we did not have international regulation to replace national regulation.

2. When globalization came, I do not think that we understood the necessity of strengthening our European and global institutions.

1. President of the Party of European Socialists, since 2004. Prime Minister of Denmark 1993-2001.

3. When the financial crisis came we had no real tools to tackle it.

4. Placing the State in this context, maybe does explain how it could be that we started by bailing out the banks because "they were too big to fail" but in doing so, we changed the functioning of the whole system.

I think that if we look at the fundamentals of national economies here in Europe –debt, economic growth, unemployment, innovation including R&D and education– in each of them we are missing well functioning cross-border instruments.

Let's ask ourselves will the current policy of the European Council, will the current sum of policies of our 27 members within the European Union, will they lead us to higher growth, higher employment, better education, research and innovation systems and thereby better competitive power? I doubt it.

My fear is that five or ten years from now, we will still be discussing sluggish growth and how to get out of it, and still be discussing the State much in the same way as we are doing now.

Professor Fukuyama suggested the lack of a "plausible left-wing scenario" as one of the causes for the current rise of right-wing populism. But the Party of European Socialists does have an alternative plan to improve the situation we are in right now.

We have documented that by doing things better at European level, as an alternative to trying to handle debt State by State, but instead by implementing a European response to our debt problems, then the financial markets would observe that Europe has become "too big to fail", and stop attacking our member states.

Sadly, for the time being and with the exception of Germany and France –at least right now– European countries are "too small not to fail".

Concretely, if we find a common way of developing a European approach to tackling the debt, you will see that the financial markets will be confronted with Eurobonds rather than Portuguese, Greek, or other national bonds, with 27 countries guaranteeing that they are too big to fail together. This in turn would contribute to lower interest rates and would finally make room for growth.

If we do not do this, if Europe does not respond with a coherent policy on growth, people will stop listening to all of us, and they will turn their backs to Europe.

Échanges

Nicolas Demorand

Pour lancer le débat, je vais prononcer un mot que je déduis de l'intervention de Poul Nyrup Rasmussen, c'est le mot de «fédéralisme». Nous avons bien vu que si un État isolé était extrêmement faible, une fédération d'État pouvait être le nouveau paradigme pour une réorganisation des anciennes prérogatives, et pour tenter de retrouver l'efficacité ancienne.

Fédéralisme, ce serait le contenu positif. Idéologie supra nationale, a dit Hubert Védrine tout à l'heure. Je vais donner la parole à Hubert Védrine pour lui demander entre laquelle de ces deux options son cœur balance, ne balance pas, ou penche tout simplement.

Hubert Védrine

Le mot «fédéralisme», et c'est vrai pour le mot «Europe» en général, est typiquement ce que les linguistes appellent un mot «valise». Il peut avoir deux sens complètement différents, ou plusieurs sens complètement différents. C'est tout à fait le cas dans le débat politico-économique français. Dans certains cas, cela veut dire tout simplement que nous sommes plus forts ensemble, et à ce moment-là c'est incontestable : harmonisation, concertation, convergence, etc. Dans d'autres cas, dans une partie des États d'Europe, cela veut dire : nous, les États-nations d'Europe occidentale, nous sommes tellement épuisés que nous n'y arrivons plus.

Dans un certain cas, c'est une mise en commun d'ambitions, dans d'autres cas, c'est une mise en commun de l'épuisement et du renoncement, cela n'a pas du tout le même sens. Je ne peux donc pas répondre strictement à la question. Cela peut même quelquefois vouloir dire « transfert massif ». J'ai dit tout à l'heure que je pense très nécessaire l'exercice en commun de la souveraineté, avec, dans certains cas, avec des transferts de souveraineté, même si en Allemagne, la Cour a dit que cela suffisait. Je trouve détestable l'expression ancienne d'abandon de souveraineté, parce que les peuples ont compris que finalement

on leur enlevait une conquête historique et politique déterminante, qu'on allait leur arracher les lambeaux de souveraineté qui leur restent, et que finalement la seule supranationalité qui fonctionne, c'est celle des marchés eux-mêmes devenus fous. Là je pense qu'il y a un discours politique, qui a finalement abouti à des résultats catastrophiques.

Le même mot «fédéralisme» a des sens complètement différents. Dans la formule de Jean-Claude Trichet, je pense qu'il y a les deux à la fois. Dans la formule «ministre européen des Finances», tel que l'on conçoit les choses, cela peut être : aller dans un sens ou dans l'autre.

Christian de Boissieu

Je voudrais rebondir sur ce qu'a dit tout à l'heure Poul Nyrup Rasmussen sur le besoin de croissance en Europe. Cela a été dit jusqu'à présent, nous avons beaucoup cité Keynes, qui a été présenté par les médias comme l'homme de l'année 2009. J'ai tendance à dire que l'homme de la décennie actuelle, reste Keynes, par certains côtés, mais doit surtout être Schumpeter. C'est-à-dire que l'Europe a été nulle sur l'agenda de Lisbonne. L'agenda de Lisbonne avait mis en avant les bons sujets, et en 2000 pour des raisons que l'on connaît bien, l'Europe a été très mauvaise sur sa mise en œuvre. Du coup, on relance l'Europe 2020. L'Europe 2020, c'est Lisbonne plus la croissance verte. C'est une bonne idée, mais si on échoue une deuxième fois, ce ne sera pas une bonne idée.

Pour moi, l'Europe est une zone de basses pressions du point de vue de l'activité et du point de vue de l'emploi, en comparaison non seulement des pays émergents, mais même des États-Unis. Notre sujet des prochaines années – et il faut s'y prendre maintenant – c'est de relever les sentiers de croissance sans émettre plus de CO_2. C'est parfaitement compatible de relever la croissance sans remettre en cause la lutte contre le changement climatique. Il faut le faire, pas par des politiques de régulation à court terme, il faut le faire par des politiques structurelles qui mettent le paquet sur l'innovation, la recherche et développement, la croissance des PME.

Nous sommes plusieurs ici à avoir participé à la commission du grand emprunt. Le grand emprunt était une bonne idée, mais c'est une opération *one shot* : une fois pour toutes, 35 milliards d'euros. Le débat en France comme en Europe, c'est de savoir comment financer de manière pérenne, de manière durable des efforts plus intenses consacrés à la recherche et à l'innovation, etc., dans un contexte où les contraintes budgétaires vont se resserrer un peu partout. C'est ici que se pose la question de la politique de l'épargne.

Je pense qu'un autre des sujets centraux, –un sujet politique– est qu'il faut resserrer les boulons dans le domaine de la régulation bancaire et financière.

Il s'agit maintenant de débattre sur la qualité de la réglementation et non sur la quantité de réglementation.

Les débats actuels sur Bâle I, même si Bâle 3 est déjà bien avancé, bien ficelé, ne nous laisse plus tellement de marge de manœuvre. Mais ce débat sur l'arrivée de Bâle 3 et ses conséquences sur le financement de nos économies, le financement des projets, le financement des PME, le financement de la croissance, me paraît une question qui, elle, reste ouverte.

Quel équilibre trouver entre deux risques posés ? Le risque de sur-réglementation et la réalité dont nous sortons qui est plutôt celle de la sous-réglementation.

Francis Fukuyama

I am a political scientist, I am not an economist. I think that as economists, you can come up with a lot of nice solutions! Of course we need more trans-national European level regulation, but if you have not noticed, there is a lot of populism right now in Europe because the entire EU project has been an elite-driven project right from the start. There have been constant referenda in which the people are asked whether they want further integration. Then people say "no" and the elite thinks the people cannot be right about this so they will ask other people again until eventually they can move towards the goal that they want. Politically there is a big problem here. There is a deep undercurrent of populism precisely because in this age of information and education, people just do not trust elites to make these kinds of decisions however technically appropriate they may be.

Poul Nyrup Rasmussen

I believe that when we talk about federalism, people fear that things are going to be taken away from their Nation State. As I see it, we should be talking about a new democratic "chain" where each level plays its own democratic role.

You have local democracy, regional democracy, national democracy and the last link in the chain is European democracy. The European Union is not undermining the Nation State, it is completing the democratic chain. If you start from this point and argue credibly on the relevance of the European level or link, things will be perceived differently.

We do not need a new treaty to implement the right European policy. If we coordinate our economic policies, coordinate our will, we can create eight million jobs. I ask you, what could the arguments against this possibly be?

The economic interdependence between the 27 members corresponds to around one third of the GDP. The interdependence of the single market amounts

to around one tenth. Why could not we start from there? It would be wonderful if Europe could complete this added value chain in the way I have just described and use the instruments we would then have instead of talking about a new treaty.

You could start a truly European mechanism to handle the debt; you could swap national debts to Eurobonds. You could coordinate policies and create those eight million jobs in the next four years. And this is how you see that it is all about making political choices, in the State and in Europe.

Christian de Boissieu

Je ne vais pas faire de conclusion, je vais reprendre en une phrase ce que vient de dire Poul. Je pense que le défi européen, aujourd'hui et dans les deux ou trois ans qui viennent, est de renforcer sérieusement la gouvernance économique et politique, en particulier de la zone euro des 17, sans ouvrir le débat constitutionnel. Les populations se moquent totalement des traités et des débats constitutionnels. Elles se préoccupent à juste titre des problèmes d'emploi, des problèmes de chômage, et dans certains cas des problèmes de pouvoir d'achat. Il faut être pragmatique, on l'a été au mois de mai 2010, on l'est encore un peu. Les Allemands finalement ont été plus pragmatiques que prévu : restons pragmatiques.

1.

Libéralisme et État providence

Le libéralisme est à la fois une doctrine politique, qui pose la démocratie comme mode de fonctionnement d'une société, et une conception de la vie économique, où l'initiative privée dans le cadre de marchés organisés est considérée comme le meilleur système d'allocation de ressources pour optimiser le bien-être social. Jusqu'en 2007, ces deux conceptions du libéralisme semblaient aller de pair. Mais la crise a contribué à faire planer un doute sur l'optimalité de cette osmose : l'État ne se serait-il pas trop désengagé ? Inversement, que peut-on attendre des politiques de relance par la dépense publique quand beaucoup d'États sont minés par les dettes ?

Cette alternative entre libéralisme et État providence s'inscrit en outre dans un nouveau contexte, celui de l'émergence d'un contre-modèle porté par de nouvelles grandes puissances comme la Chine, et celui des inégalités sociales engendrées par la mondialisation. Faut-il envisager un renforcement de l'État providence, quand la droite, s'élevant contre trop d'État, l'emporte dans de nombreux pays ?

Contributions du Cercle des économistes

Bertrand Jacquillat • David Thesmar

Témoignages

Jean Azéma • Suzanne Berger • Jean-Paul Bailly • Elyès Jouini
Stéphane Richard • Augustin de Romanet • Andrei Shleifer • Rémy Weber

Modérateur

Erik Izraelewicz

La crise économique et financière appelle-t-elle un renforcement de l'État providence ?

Bertrand Jacquillat

Le libéralisme est à la fois une doctrine politique qui pose la démocratie comme mode de fonctionnement d'une société, et une conception de la vie économique, où l'initiative privée, dans le cadre de marchés organisés, est considérée comme le meilleur système d'allocation de ressources pour optimiser le bien-être social. Jusqu'en 2007, ces deux conceptions du libéralisme semblaient aller de pair, encore que tout au long du XX^{e} siècle, l'emprise de l'État sur la vie économique ait pris de plus en plus d'importance avec l'émergence d'un État providence, c'est-à-dire l'existence d'un État tutélaire, qui redistribue, subventionne, garantit et assure, en charge du bien-être des citoyens.

Avant la crise économique et financière survenue à la fin de la première décennie du XX^{e} siècle, on avait assisté dans le monde occidental à un léger recul de l'État Providence à cause de l'insuffisance de ses mécanismes incitatifs, conduisant à une relative inefficacité de la gestion publique par rapport à la gestion privée.

Le libéralisme et le capitalisme, mâtinés d'une protection sociale plus ou moins forte selon les pays, semblaient ainsi l'emporter mais la crise a contribué à faire planer un doute sur l'optimalité de l'osmose évoquée plus haut. Celle-ci est partie des États-Unis, le pays qui s'en faisait le champion. L'État ne se serait-il pas trop désengagé ? La crise a en effet ramené l'État sur le devant de la scène économique, dans la mesure où partout dans le monde les États ont sauvé le système financier et/ou empêché une grave crise économique, avec

des politiques monétaires très accommodantes, voire novatrices, des politiques keynésiennes de relance budgétaire, et même des nationalisations, certes provisoires, dans certains pays, etc. Il faut bien reconnaître que le système financier a complètement failli pendant la crise, voire même l'a provoquée par le comportement de certains de ses acteurs. Et l'expérience a montré les graves insuffisances de la régulation financière. La crise financière a abondamment montré la nécessité de davantage de régulation financière, notamment le besoin de renforcer les exigences en capitaux propres des institutions financières.

■ **Est-ce à dire que les États, qui ont sauvé le système financier, et qui nous ont épargné une grave crise économique, doivent revenir en force sur le devant de la scène économique ? La crise économique et financière appelle-t-elle un renforcement de l'État providence ?**

En fait, le retour de l'État providence se heurte à un certain nombre d'objections et d'obstacles, à la fois dans les pays occidentaux et dans les pays émergents.

D'abord, et dans tous les pays occidentaux, le mur de la dette publique ne peut conduire qu'à un désengagement de l'État. Que peut-on attendre des politiques de relance par la dépense publique, si tant est qu'elles soient justifiées, quand beaucoup d'États sont minés par les dettes ? Un exemple très actuel est celui de la Grèce dont le niveau de dette insupportable doit conduire à la privatisation des entreprises grecques, d'abord pour réduire l'endettement, mais cela n'y suffira pas, mais aussi pour améliorer la productivité de son économie, comme ce fut le cas par exemple du Brésil il y a une dizaine d'années.

De fait, dans tous les pays minés par un taux d'endettement public élevé, la crise aura été un grand *wake up call* pour rendre les économies concernées plus compétitives par le biais d'une libéralisation des marchés de produits et des marchés du travail. Une gestion à la fois plus efficace et différente de l'État ne supprimera pas la protection sociale mais d'autres voies que l'État providence devront être imaginées pour maintenir cet objectif. Ainsi, les services publics marchands, et les services sociaux devraient être délégués au secteur privé.

Ensuite le mouvement de libéralisation qui pénètre la société civile est plus fort que l'aspiration à la protection par un État tutélaire. L'exemple de la « Révolution du Jasmin » dans les pays arabes montre bien que le choix n'est pas circonscrit aux sociétés occidentales.

Cette alternative entre libéralisme et État providence s'inscrit en outre dans un nouveau contexte, celui de l'émergence d'un contre-modèle porté par de nouvelles grandes puissances comme la Chine, dont les experts évaluent que la

taille de l'économie aura globalement dépassé celles des États-Unis entre 2025 et 2030. Ce contre-modèle d'un État autoritaire, sinon d'un État providence, est-il pérenne ?

La Chine a fait des efforts considérables et produit des résultats remarquables pour sortir la population de l'état de grande pauvreté dans laquelle celle-ci se trouvait il y a quarante ans. Mais si l'expérience des autres pays peut éclairer l'avenir, il est à prévoir qu'une révolution y sera nécessaire pour que ce pays atteigne l'état de prospérité, c'est-à-dire pour que le revenu par habitant, et non seulement la taille de l'économie, atteigne les niveaux des pays occidentaux.

Il existe en effet un « grand mur » dans la croissance économique des pays que plusieurs études récentes estiment être de l'ordre de 15 000 USD par habitant. L'atteindre, comme l'ont fait la Russie, l'Argentine ou la Turquie, ou certains pays grâce à la rente pétrolière, est une chose, mais c'est autre chose que de le dépasser pour atteindre la prospérité. Pour cela, il faut surmonter la médiocrité des règles de gouvernance et d'autres facteurs institutionnels tels que notamment le respect de la règle de droit, des contrats et des droits de propriété, et de la neutralité de la justice. Se pose ici la question du passage d'une économie autoritaire à une économie libérale dans le cadre d'une transition démocratique.

En définitive, l'état des finances publiques, la plus grande diversité de la société et ses aspirations, la demande d'une plus grande transparence des citoyens, imposeront un recentrage de l'État sur ses activités principales, qui au-delà des activités régaliennes, sont comme le rappelle David Thesmar[1] le financement des grosses dépenses de santé, le financement de l'éducation scolaire pour les enfants des ménages moins aisés, la régulation des systèmes de santé privés et des systèmes éducatifs autonomes mais sous tutelle (écoles, lycées, universités), l'organisation des transports et de l'aménagement du territoire.

Et ce sera le rôle de l'État de concevoir une organisation des marchés, un cadre de concurrence et des règles éthiques qui guideront son intervention.

1. Voir page suivante.

Le retour de l'État, quels obstacles ?

David Thesmar

La crise financière a ramené l'État sur le devant de la scène économique. Mais ce retour en grâce théorique se heurte à trois blocages majeurs, que nous décrirons dans ce court article. Comprendre ces obstacles permet de réfléchir aux modalités d'une action publique adaptée aux problèmes de notre temps. La mythologie d'un retour à l'État organisateur-propulseur, selon le mot de Pierre Rosanvallon, héritier des Trente Glorieuses, est dépassée. Il faut réinventer l'action publique.

■ Premier obstacle au retour de l'État : le mur de la dette

Pendant la crise, les États ont été dispendieux, ce qui ne poserait pas de problème si leurs finances avaient été bien tenues jusque-là, mais cela n'a pas été le cas. En Europe, les pays d'Europe du Sud (en incluant la France) n'ont pas su mettre à profit une décennie de croissance pour réduire leur déficit. La France a abordé la crise avec un déficit proche de 3% du PIB, soit la limite fixée par les critères de Maastricht. Aux États-Unis, les deux mandats de George Bush ont annulé les résultats de l'effort fourni pendant les années Clinton. La crise n'a pas arrangé les choses, puisque certains États (États-Unis, Irlande, Royaume-Uni) ont été contraints de voler au secours de leurs banques. Mais l'essentiel du déficit a été creusé par la récession économique : les prestations sociales ont explosé, alors que les recettes fiscales se sont brutalement contractées. Pour certains pays, de plus en plus nombreux, les questions de finances publiques ressemblent de plus en plus à des impasses. Il est à prévoir que de nombreux États devront demander des efforts à leurs créanciers, sans quoi ils ne pourront pas rétablir leurs finances publiques sans pousser leurs économies dans une

nouvelle récession. En Europe, les chefs de gouvernement ne pourront pas faire l'économie d'une restructuration de la dette en Grèce, Irlande et Portugal. Mais quelle que soit l'issue de la crise européenne, les États providence devront opérer sous forte contrainte budgétaire, ce qui implique d'évaluer les politiques publiques et de faire des choix.

■ **Deuxième obstacle : les risques de capture et la perte de confiance dans le politique**

La crise a mis à nu les insuffisances de l'État régulateur, tout autant que les excès du secteur financier. La finance américaine ne s'est pas dérégulée elle-même. Ce mouvement s'est déroulé sur une période de 30 ans, sous la houlette bienveillante des administrations républicaines et démocrates. Peu à peu, opérant ce que Simon Johnson appelle le «coup d'État silencieux», Wall Street s'est infiltré à tous les niveaux de l'État, et n'a pas eu besoin de corrompre les régulateurs pour les subjuguer. La situation française n'est pas meilleure. Les grands patrons issus de la haute administration continuent de promouvoir efficacement leurs intérêts auprès des politiques, et entretiennent la confusion entre défense de l'intérêt de leur entreprise et défense des intérêts industriels français. La capture de l'État par les intérêts particuliers, bien que mise à jour par l'économiste George Stigler, n'est donc pas un monopole américain. En France, l'une des raisons de l'impopularité du président de la République vient de ses liens revendiqués avec les milieux des affaires ; au delà d'une certaine pudeur de nos compatriotes vis-à-vis de l'argent, les électeurs craignent que cela n'affecte son jugement lorsqu'il s'agit de gérer l'économie française. En Europe comme aux États-Unis, les électorats sont conscients des failles de leurs politiques et des risques de capture. Ils seront réticents à leur donner trop de pouvoir et leur demandent plus que jamais des comptes.

■ **Troisième obstacle : le mouvement de libéralisation de la société**

Ce mouvement qui pénètre nos démocraties modernes depuis plusieurs décennies est plus fort que l'aspiration à la protection par un État tutélaire. Or, les deux sont à de nombreux égards antinomiques. Par exemple, l'aspiration à davantage de mobilité des personnes au sein de l'Union européenne, l'ouverture croissante des sociétés occidentales aux cultures des autres continents, la diversité croissante de leurs populations font converger les pays d'Europe continentale vers des sociétés multiculturelles communautaristes à l'anglo-saxonne. La diversité d'une population est une richesse énorme, elle stimule la créativité, mais elle sape le fondement de la solidarité publique. Les communautés comptent d'abord sur elles-mêmes pour s'entraider, et la

propension à aider l'autre est mois forte si l'autre est différent. Par exemple, l'économiste Alberto Alesina a montré que les États caractérisés par la plus grande diversité ethnique ou religieuse sont ceux qui redistribuent le moins, à revenu donné. Les villes américaines les plus hétérogènes sont aussi celles où les services publics sont de moins bonne qualité à revenu donné. L'antagonisme entre libéralisme social et État providence s'exprime également dans nos difficultés à réformer notre système de retraite par répartition qui s'appuie sur des familles stables et des parcours professionnels linéaires. Or, depuis les années d'après guerre, le divorce s'est généralisé, les histoires professionnelles sont devenues plus complexes. Comment gérer la retraite d'une femme qui divorce à 50 ans, et n'a jamais travaillé ? Comment calculer la pension d'un homme qui a oscillé entre entreprenariat et salariat, sans compter des mobilités à l'étranger ? Ces questions peuvent être résolues en individualisant les comptes de retraite, mais cela nuira nécessairement à la solidarité nationale, comme le pressentent justement les syndicats. La régulation d'Internet (par exemple le débat sur le piratage) constitue un troisième exemple de tension entre une volonté de liberté très forte, et l'État gendarme auquel nous sommes habitués dans le monde réel (par exemple, la télévision par opposition à internet), qui contrôle la production et la consommation de produits culturels et se fait créateur d'unité sociale. Mais les jeunes générations en veulent-elles vraiment ?

Pour résumer, le monde d'aujourd'hui n'est plus celui des années 1960. L'État, et en particulier l'État providence, doit s'adapter aux nouvelles réalités sociales et économiques. Les finances publiques, la plus grande diversité de la société, la demande de transparence des citoyens imposeront à l'État un recentrage sur ses activités principales : financement des grosses dépenses de santé, de la scolarité pour les enfants des ménages les moins aisés, régulation attentive des systèmes de santé privés, des écoles, des lycées, d'universités autonomes mais sous tutelle, organisation des transports et de l'urbanisme. Le rôle de l'État est grand, mais il doit évoluer, sous peine de signer son propre arrêt de mort.

Liberalism *vs.* Democracy, a Turning Point

Suzanne Berger
Massachusetts Institute of Technology

Liberalism, a historic compromise

The discussion we are engaging about liberalism and democracy is a very old one in Western countries. The founders of the American Republic were deeply concerned about whether it would be possible to have both democratic government and also an economic system based on individual property rights and a free market economy. As James Madison explained in the *Federalist Papers*, the great danger in a democracy is that citizens might organize, mobilize, "form a faction" to push the majority's demands for redistribution as against the rights of property. He wrote: "Democracies have ever been spectacles of turbulence and contention; [they] have ever been found incompatible with personal security or the rights of property; and in general have been as short in their lives as they have been violent in their deaths."

These dire predictions did not come to pass because the founders of the American Republic and those in other liberal democracies were able to arrive at a kind of historic compromise: democrats agreed to limits on democracy in order to protect rights, including those of property and the operations of a free market. And liberals agreed to buffer and limit the effects of the full impact of a free market economy. In short, democrats agreed to the Bill of Rights and protection of property against majority redistribution; liberals agreed to "l'État providence".

▶ A populist answer to the breaking down of the compromise

This historic compromise between the rights of individuals in a liberal society and democratic rule took place *within* the borders of national states. Today capital, goods and service, and immigrants pour across national borders. All the old protections and guarantees of the historical compromise between liberalism and democracy feel threatened. No surprise then that the biggest challenges we face in liberal democracies today come from rising populist parties and movements that want to close up the borders to the flow of immigrants and to anti-globalization –or "dé-mondialisation" movements– that want to close the borders to capital and trade. In Europe I am thinking of parties and social movements that are anti-immigrant and anti-Muslim. In my country, I'm thinking of groups like the Tea Party. Although the Tea Party presents itself as a liberal anti-welfare State movement, close up it looks more like a group that is receiving the benefits of, say Medicare, seeking to protect their benefits against others wanting the same. No surprise that the Tea Party supporters are disproportionately hostile to "free trade." These populist, anti-globalization movements are anti-system for they feel themselves to have been betrayed and abandoned by the parties of center Right and Left, by their governments, and by Europe.

▶ Possible answers

What are the possible responses to this populist rage against the system and demand for protection? What shape might take a new compromise between market economies, individual rights, and democracy?

(i) One possibility is that, in a global economy only global governance and regulations can work. However logical a conclusion, it is a formula for despair and disaster. Across the board, we see the weakness or failure of efforts at global regulation: Doha is paralyzed; Basel process struggles; European governance is severely under threat. To argue that only global governance will work is to conclude that there is little or nothing we can do in the foreseeable future to deal with the anxieties of our fellow citizens and a growing and dangerous anger of many.

(ii) Another possibility is that regulation at the level of national government is no longer optimal: problems are too complex; governments are overburdened; the population has become too distrustful of government. It is at the level of civil society that we should seek the new institutions and forms of collaboration and regulation that can ground a new political order. The experiences of regulation via civil society however demonstrate that the institutions of civil society cannot substitute for the state. For example,

research on micro-finance shows the forms of coercion and corruption that can arise when micro-finance institutions are not grounded in a legal system that ensures minimal requirements of accountability and protection against intimidation. Research on efforts to protect labor standards through private action of multinational corporations bringing pressure on their subcontractors shows the sharp limitations of corporate social responsibility –even motivated by strong corporate interests and good will. Civil society institutions can be powerful new sites for the regulation of our countries, but only when backed up by the rule of law and by an efficient modern state.

New forms of regulations

The resources of regulation that we have available are still those of national states. Despite all the angry challenges of its citizens, the national state is still the only political unit with deep legitimacy and with the possibility of mobilizing the population for the painful readjustments needed to extract our economies from recession and debt. As we look across the recent history of liberal democratic societies we find a rich diversity of experiences with new forms of regulation, e.g., German labor market regulation over the past years and the ways in which it both buffered workers against the worst effects of the economic crisis and also provided a basis for economic recovery and growth.

Réallouer l'épargne

Rémy Weber
CIC Lyonnaise de Banque

Tout le monde à juste titre parle de la montagne de la dette qui menace plusieurs de nos économies, et certains de nos systèmes démocratiques. Cependant, cette dette colossale accumulée pour l'essentiel par les économies développées, a une contrepartie tout aussi colossale : l'épargne.

Adam Smith le premier a estimé que la constitution de l'épargne transforme la nature des échanges et l'appréciation «morale» portée sur le facteur d'enrichissement. Le vice attaché au désir d'enrichissement illimité disparaît au profit de l'utilité sociale d'une accumulation qui permet d'envisager le plein emploi des ressources au travail. L'échange fondamental n'est plus entre pauvres et riches, mais entre salariés et détenteurs de l'épargne.

On peut dire que c'est un concept qui depuis a fait florès, en particulier depuis la Seconde Guerre mondiale. La seule épargne financière qui représentait environ 90% du PIB mondial en 1990 s'élève aujourd'hui à plus de 300% de ce même agrégat.

Non seulement cette masse d'épargne s'est développée plus vite que la quantité des biens et des services produits, mais elle s'est institutionnalisée. En se mutualisant par le biais des sociétés d'investissement, des compagnies d'assurance, des fonds de pension et autres, cette épargne a acquis une vérité et une crédibilité qu'elle n'avait pas lorsque la précarité des situations ou les évolutions politiques économiques laissaient planer un doute sur sa matérialité ultime. Elle est devenue, au fil du temps, une alternative crédible, non seulement pour faire travailler un excédent de liquidités pendant une courte période, mais aussi et surtout pour constituer sur le long terme un capital.

▶ Le système libéral a-t-il su allouer correctement cette épargne devenue si abondante ?

Formulée de manière un peu plus provocante, la question pourrait être : le marché autorégulé est-il capable de gérer cet excès d'épargne ?

Pour le libéralisme économique, nous le savons tous, le marché est l'institution centrale. Il est considéré comme autorégulateur, à tel point que la société doit s'y soumettre quoiqu'il arrive. Certes, de tout temps différentes sortes de marchés ont existé, mais le développement de la finance a été celui d'un marché unifié qui s'est étendu aux dimensions du monde. Ce marché a rejeté tout contrôle, prétendant ainsi à une sorte d'autorité suprême.

Pour la première fois, nous avons accepté que les phénomènes économiques et financiers constituent à eux seuls un système distinct auquel tout le reste du social, et donc du politique – à commencer par le travail, mais également ce que l'on nomme l'État Providence – se doit d'être soumis. Si l'idée d'un marché s'ajustant de lui-même est erronée, au moins dans le domaine de l'allocation de l'épargne, nous pouvons alors nous retrouver dans une situation où le système en arrive à briser l'organisation sociale qui se fondait sur lui.

C'est un peu l'exemple actuel de la Grèce, puisque c'est bien au nom de la fragilité du système financier que la cascade des décisions – économiques, sociologiques, politiques – est prise.

Au point que l'on en est aujourd'hui à envisager des privatisations qui pourraient représenter de 25% à 50% du PIB grec, sans mesurer les conséquences en termes de dislocation des tissus sociétaux. Le tout, au fond, étant finalement décidé au nom de la protection ultime d'une épargne, confisquée par les marchés, avec une logique de gains à court terme.

▶ Alors comment faire pour que l'État Providence, de plus en plus transformé en État Assistance, ne s'arrête au mur de la dette ?

Il faut réallouer l'épargne. Il ne s'agit certainement pas de recourir à une confiscation par l'impôt de ces sommes considérables. Il s'agit plutôt de réfléchir à l'allocation de cette épargne afin que celle-ci rende le niveau de la dette supportable, favorise le financement de la création de nouvelles richesses et, partant, permette au capitalisme libéral, comme à l'État Providence, de se régénérer en tirant profit des leçons de la crise financière.

Comme banquier de terrain, je voudrais insister sur la nécessité de maintenir et de revaloriser les circuits de financement qui s'inscrivent dans la durée, de réinventer des marchés qui accorderaient plus d'importance à

un Taux de Rentabilité Interne régulier, sur une durée longue, plutôt qu'à un TRI exceptionnel, généré sur un coup instantané.

Il s'agit en effet avant tout de permettre aux entreprises de constituer des niveaux de fonds propres adaptés, autorisant la mise en œuvre de stratégies longues, qui nourriront la croissance.

Je souhaiterais enfin que l'assistanat n'entrave pas ce qui fait la force du libéralisme : entreprendre, investir, construire.

Pour cela, l'État régulateur doit d'abord jouer un rôle de facilitateur sans se substituer aux entreprises et à l'épargne privée. Faute de quoi, il ne lui resterait qu'à s'en remettre à la Providence...

What Kind of State do we Want?

Andrei Shleifer
Harvard University

The age of the Washington consensus, from about 1980 to the financial crisis, has produced extraordinary economic and social progress for the world economy. Much of the world experienced rapid growth, extreme poverty has fallen tremendously around the globe, and we have seen huge improvements in life expectancy, education, health, and democracy. On the economic policy front, these improvements have been accompanied by worldwide reductions in inflation, trader barriers, tax rates, capital controls, and state ownership. It is difficult to believe that the widespread adoption of capitalism and economic and social progress were merely a coincidence; it is quite obvious that good economic policies contributed to economic and social progress.

Yet the financial crisis has shaken the confidence in capitalism, although probably more so in the declining Europe than in the growing developing world. Some, particularly in France, call for "the return of the State" So, what should be the lessons of the crisis, and the policies going forward?

The first thing to recognize is that financial markets have indeed failed dramatically during the crisis, and the experience showed the inefficiency as well as the insufficiency of regulation. Financial intermediaries took too much risk, probably because they failed to recognize it rather than because they were "too big to fail", and the effect of such risk taking in the presence of high leverage was to nearly destroy the financial system. Only the rescue by the government saved the financial system, as well as world economies from a massive economic and not just financial crisis. As I have pointed out repeatedly, the crisis shows beyond any doubt the need for increased

regulation of finance, including increased capital requirements but also perhaps more pro-active public policy toward rapidly spreading financial innovation, especially innovation accompanied by leverage.

▶ Should the Government Broadly Embrace Regulation?

There is not much disagreement about the importance of regulating finance, although progress has been painfully slow. The question before us, however, is broader: should there be a retreat on free market policies more broadly?

It seems to me the answer is an emphatic NO. Indeed, the response of different countries to the financial crisis has shown precisely the vulnerability of heavily regulated economies to financial shocks. Take the example of Spain. Spain is one of the most highly regulated economies in the world. It has some of the highest levels of product market regulation in the whole world, and the third highest level of labor market regulation in the OECD (after Luxembourg and Mexico). In response to the crisis, and the collapse of its housing bubble, Spain suffered enormous difficulties. Its economy declined sharply. It has some of the highest unemployment rates in the world. Its young people are sleeping in city squares rather than working. According to McKinsey, it has large productivity and employment gaps in its service sector, precisely the creator of jobs for the young that is undermined by product and labor market regulations. Despite its tremendous progress over the last 20 years, Spain is being treated by money as being almost as vulnerable (well, not quite) as Greece.

All the evidence links Spain's adjustment pains to its high levels of regulation of labor and product markets. Even more clearly than in Spain, the fundamental problem of Greece is not its high debt, but the fact that its economy is so inflexible and rigid that it cannot grow, with and without debt. The question of how to get Greece to grow would remain even after debt restructuring. Indeed, the agenda of international community with respect to countries such as Greece and Portugal has been virtually the textbook case of free market economics: privatize, deregulate, become more flexible and competitive.

Many observers, especially on the left, would say that regulation is the essential part of the European model of social protection of the most vulnerable members of the society. But reality of course is exactly the opposite. It is precisely the most vulnerable members of the society –the young, the uneducated– who are unemployed in Spain and elsewhere in Europe. It is the elites –the public employees, the union members– who

have been spared the consequences of the crisis. The South European social protection model has fully become the insider/outsider model: protect the privileged insiders and exclude the marginal members of the society. You can see this from the fact that college graduates from Spain and Italy are rapidly moving abroad.

The message of the crisis, then, is clear. Social Insurance and social rigidity are not the same thing. They are actually the opposite. Regulation brings exclusion not protection. Yes, governments should take a greater role in regulating the financial system. Yes, governments –as they do in Northern Europe– should provide income support for the weak and the vulnerable. But an emphatic NO to the rise of state ownership and regulation. These policies are burying southern Europe. Social insurance combined with increased market flexibility has to be the only way to economic prosperity.

État providence et service public

Jean-Paul Bailly
Le Groupe La Poste

Qu'est-ce que l'État providence ? À mes yeux et dans mon domaine, celui des services, je dirais que c'est l'idée que dans une société prospère il est nécessaire de garantir un socle de services accessibles à tous, dans des conditions telles que les écarts de revenus ne soient pas ou peu discriminants. C'est ce qui a conduit à ce que soit offerte dans la plupart des pays développés une large gamme de services : éducation, accès à l'information, à la communication, santé, transport, énergie, eau, etc. Mais, aujourd'hui, étant donnée la crise du financement public, deux grands ordres de questions me semblent se poser.

D'abord, celle du portefeuille des services constituant ce socle et des modalités les plus efficaces pour rendre à la collectivité les services ainsi définis. En ce qui concerne le portefeuille des services inclus dans le socle des services publics, ou d'intérêt général, je ne pense pas qu'il y ait une vérité universelle ni immuable dans le temps. C'est en effet la demande sociale qui le définit, et celle-ci est différente d'un pays à l'autre en fonction de sa culture et de son histoire. Il n'en demeure pas moins que quel que soit le point d'où l'on part, une évaluation périodique de ce portefeuille des services collectifs et de son périmètre paraît indispensable.

Les modes de vie changent, les technologies changent, il n'y a pas de raison que le socle de services collectifs nécessaires n'évolue pas. Dans le domaine qui est le mien par exemple, un pays comme la Finlande réfléchit à la mise en place d'un service universel de l'Internet, qui en garantirait l'accès à chaque Finlandais, cela s'accompagnant d'un relâchement des contraintes des services universels du service postal.

Je ne me prononce pas ici évidemment sur la pertinence des choix qui ont été faits, parce que c'est à chaque collectivité d'en décider. Je pense en revanche que ce type de débat est absolument nécessaire.

▶ Ne pas oublier la portée symbolique de la Poste

Une réflexion sur l'évolution du portefeuille des services fourni par l'État providence ne doit pas en négliger les fortes dimensions immatérielles, voire symboliques. Je suis frappé par le fait que partout dans le monde quand se pose la question de faire évoluer la structure ou l'organisation des postes, pour faire face notamment à la baisse des volumes du courrier, les réactions des populations sont souvent plus liées au fait que l'on souhaite conserver le passage du facteur tous les jours comme symbole de lien, plutôt que le fait d'effectivement recevoir son courrier tous les jours. Ou que l'on souhaite conserver un bureau de poste comme symbole d'appartenance à la communauté nationale plutôt qu'à cause des activités, parfois peu nombreuses, qui y sont réalisées.

Si cette dimension symbolique mais réelle n'est pas prise en compte, si les mesures de réformes ne sont pas menées au rythme et avec la pédagogie adaptés, les évolutions peuvent être vouées à l'échec, même si elles paraissent rationnelles et justifiées.

▶ La Poste, du service public à l'entreprise chargée de missions de services

Je voudrais maintenant en venir au cœur de mon sujet, à savoir le renforcement de l'efficacité avec laquelle sont rendus les services d'intérêt général. La première, c'est qu'il faut absolument clarifier les objectifs, le périmètre, les conditions de financement et les critères de performance des missions d'intérêt général. Une de mes tâches à la tête de La Poste a été de passer de l'idée que La Poste est un service public, à celle de La Poste entreprise chargée de quatre missions de service public, par ailleurs parfaitement définies par la loi. C'est une condition majeure de l'efficacité, car comme le savent tous les donneurs d'ordre, cet exercice n'est pas seulement indispensable à celui qui aura à fournir les services comme à celui qui aura à les financer, il est aussi l'occasion de se poser des questions saines et essentielles à toute bonne gestion. Quels sont précisément les contenus de ces missions ? Quels sont les objectifs que le fournisseur doit atteindre ? Comment sont-ils mesurés ? Selon quelle périodicité les missions sont-elles rediscutées ?

Tout cela a l'air d'une évidence, c'est en réalité un exercice difficile et d'assez longue haleine, et je suggère qu'il soit mené partout, le débat en sera

clarifié. À partir du moment où l'on a clarifié les objectifs et la façon dont ils sont mesurés et dont les résultats sont rendus publics, on peut faire trois choses. D'abord, mettre en place des dispositifs incitatifs à la performance en discutant du triptyque : rémunération de l'opérateur du service d'intérêt économique général, qualité du service rendu, évolution du coût de la mission. On peut alors concentrer les débats sur les résultats et l'efficacité, beaucoup plus que sur les moyens consacrés à ceux-ci.

Car, plus de moyens ne veut pas forcément dire plus de qualité ; moins de moyens ne veut pas forcément dire moins de qualité. Il est de notre responsabilité, à nous qui sommes responsables de ce type d'entreprise, de rendre ces entreprises performantes. C'est-à-dire, être capables de combiner un plus pour la qualité de service, une économie de moyens, un plus pour les salariés qui y travaillent, et un plus pour la planète. Les nouveaux bureaux de Poste poursuivent ces quatre objectifs.

On peut enfin mettre en place des dispositifs incitatifs à la performance qui encouragent les fournisseurs d'intérêt général à utiliser le progrès technique, de meilleures combinaisons de leurs moyens de production, à être innovants et en permanence capables d'améliorer la qualité de leur intervention et d'en diminuer le coût.

S'il existe un cahier des charges et qu'il est respecté, la performance financière ne se fera pas au détriment de la bonne exécution du service public. C'est très souvent la crainte, et je crois que si on faisait comme cela, le débat en serait largement apaisé. On entend parfois dire que cette logique de performance est incompatible avec le principe même de service public et d'intérêt général. Et parce que je crois que l'existence de service d'intérêt général est nécessaire et utile pour assurer un socle de prospérité commun dans nos sociétés, je pense exactement le contraire. Je pense que la notion de performance est indissociable de celle de l'intérêt général. Il ne s'agit même pas de concilier performance et service de qualité, mais d'affirmer qu'ils se renforcent l'un l'autre. Soyons un peu caricaturaux : si d'un côté le marché c'est de faire mieux et nouveau avec moins de consommation de ressources, alors que le service public, ce serait de faire la même chose avec plus de moyens, c'est là que la notion de service public ou d'intérêt général serait menacée, car son coût pour la collectivité deviendrait supérieur à l'intérêt qu'elle en retire.

La performance génératrice de résultats est essentielle, car elle permet de financer la modernisation, l'innovation, un modèle social respectueux des hommes et des femmes, le développement et la pérennité. Ma conviction est faite que tout service public non performant est amené à péricliter.

On peut également faire autre chose quand on a clarifié les objectifs, c'est de décentraliser l'exécution, et de donner la responsabilité à des acteurs qui sont localisés au plus près des destinataires. On peut alors imaginer en fonction des réalités locales et des combinaisons différentes pour rendre le service. En tel lieu il peut être rendu avec des ressources propres, en tel autre au moyen d'un partenariat avec des accords externes, c'est ce que nous avons fait avec les bureaux de Poste ruraux.

Notons que l'appréciation de ce qui relève ou ne relève pas des services d'intérêt général se rapproche de plus en plus des citoyens pour les services quotidiens. Ainsi, le terme État providence dans le domaine des services me semble de moins en moins approprié. Je lui préférerais le couple des différents types de service public, qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux, en liaison avec un socle de solidarité.

Enfin, je voudrais souligner que je pense qu'il est extrêmement sain qu'un fournisseur de services d'intérêt général ait en même temps une ou plusieurs activités qui relèvent de la compétition et du marché. Bien sûr, cela conduit à devoir justifier en permanence de l'absence de subventions croisées, de la non perturbation du fonctionnement du marché, etc. Mais cela crée une fertilisation croisée extrêmement riche en permettant que les soucis d'innovation, de qualité, de pression sur les coûts inhérents aux activités de marché déteignent en quelque sorte sur la production des services d'intérêt général. À l'inverse, que les attitudes de long terme découlant de l'intérêt général, qui sont le souci permanent de l'équilibre entre les parties prenantes, de l'attention que ces parties prenantes – d'ailleurs bien mal nommées parce qu'elles apportent autant qu'elles prennent – reçoivent une part équitable proportionnée à ce qu'elles apportent. Que ce soit du capital, du travail, ou les richesses du territoire.

Une révolution numérique que rien n'arrête

Stéphane Richard
France Télécom-Orange

La révolution numérique a radicalement bouleversé nos sociétés et nos vies, et ce n'est qu'un début.

Nous ne communiquons plus de la même manière qu'il y a dix ou vingt ans. Aujourd'hui, il y a 4 milliards d'utilisateurs de téléphones mobiles sur la surface de cette planète, et on estime qu'en 2015, plus de 7 milliards de terminaux seront connectés au réseau : smartphones, tablettes, PC, télévisions connectée, etc. Ce phénomène est mondial et concerne notamment les pays émergents. Je pense en particulier à l'Afrique qui est en train de vivre une véritable révolution de la communication à travers le téléphone mobile : songeons qu'environ un Africain sur dix est bancarisé, quand un sur deux a un mobile.

Notre rapport à l'information s'est, lui aussi, radicalement inversé. De consommateurs d'information que nous étions essentiellement il y a encore quelques années, nous sommes devenus producteurs. C'est la magie d'Internet : plus de 7 millions de blogs individuels en France, et plus de 200 millions d'utilisateurs de Twitter dans le monde, issus de toutes les couches de la société et touchant toutes les institutions. La place de la vie privée, le rapport entre vie privée et vie publique, ont été bouleversés par Internet. Un exemple assez frappant illustre ce phénomène : un quart des bébés européens commencent aujourd'hui leur vie numérique *in utero*. En effet, la transmission des vidéos d'échographie à travers les services en ligne ou les réseaux sociaux s'est tellement développée, que nos bébés sont de plus en plus nombreux à être présents sur la toile avant même d'avoir vu le jour.

Les pays rétifs à ce déferlement du numérique se comptent aujourd'hui sur les doigts d'une main. Et dans le monde des affaires, dans la banque, mais aussi dans beaucoup d'autres secteurs économiques, les technologies de l'information et les réseaux ont changé la donne. Pour preuve, si tout cela devait s'arrêter demain matin, des pans entiers de l'économie mondiale cesseraient de fonctionner : il n'y aurait plus de système financier.

L'illustration la plus spectaculaire de ces bouleversements a été récemment faite par les révolutions politiques, immédiatement rebaptisées « revolutions 2.0 ». Si le « printemps arabe » n'a pas à proprement parler trouvé ses sources sur Internet, force est de constater que son succès est largement dû à l'explosion des usages Internet, notamment des réseaux sociaux. Cela est flagrant, pour nous opérateurs en Tunisie et en Égypte ; dans ce dernier pays par exemple, Facebook et Twitter ont été un immense facilitateur des mouvements que nous avons connus. On ne peut qu'être enthousiastes devant de tels bénéfices du monde numérique, porteurs d'un formidable vent de liberté.

▶ Préserver les libertés individuelles

Cette révolution d'Internet est caractérisée par la liberté. C'est même ce qui fonde dans l'esprit de beaucoup le succès d'Internet. Parfois même c'est un esprit presque libertaire qui souffle à propos d'Internet, avec des réactions extrêmement vives dès que l'on effleure la question de la régulation.

Et pourtant, on est aujourd'hui en droit de se poser la question d'une forme de régulation, une forme de médiation en tout cas, quand on voit l'importance qu'a pris le numérique dans notre vie.

Se pose ensuite la question de la protection des libertés individuelles. Dans cette société numérique, toute notre vie peut être capturée et, en tout cas pour un certain nombre de ces données, partagée sans que l'on en soit conscient. Comment donc rester anonyme dans cette société ? C'est une question qui émerge progressivement, dans toute sa gravité. Un tiers des internautes français – c'est une enquête récente qui l'indique – fourniraient des informations volontairement erronées lorsqu'ils remplissent des demandes d'information ou des questionnaires sur Internet.

Autre question de taille : le droit à l'oubli. Songeons qu'aujourd'hui en France près d'un quart des enfants entre 9 et 12 ans ont un profil sur un réseau social tel que Facebook. Qu'en adviendra-t-il dans dix ans, dans quinze ans, dans vingt ans ? Cette question de la protection des libertés individuelles et de la vie privée est aujourd'hui posée aux pouvoirs publics.

Réduire le fossé numérique

La lutte contre la fracture numérique est un sujet également très important. La révolution numérique est un événement formidable, mais comment s'en réjouir lorsque la moitié de l'humanité n'a pas encore accès au réseau numérique mondial faute d'infrastructures de télécommunications ? Cela pose le problème majeur du financement de ces infrastructures. En France par exemple, il y a aujourd'hui un accroissement considérable du trafic de données sur les réseaux. A Paris, le volume des échanges sur certaines cellules de notre réseau mobile est multiplié par douze chaque année. C'est considérable, et il faut investir massivement dans ces réseaux, pour suivre cette croissance exponentielle en termes de qualité et de service.

Face à ce besoin énorme d'investissements, existe une régulation d'inspiration consumériste qui est, depuis vingt ans, essentiellement dédiée au bénéfice à court terme du consommateur. L'impératif présent est de retrouver un équilibre entre l'encouragement à l'investissement, qui est essentiel pour apporter le haut débit et le numérique à tout le monde, la régulation de la concurrence, et la défense des intérêts des consommateurs.

C'est un vaste sujet de réflexion, lié à l'intervention des pouvoirs publics, puisque dans beaucoup de zones, y compris dans les pays développés, l'accès de la population au numérique ne sera possible que si la ressource publique vient se joindre aux capitaux privés pour déployer les infrastructures ; je pense à la fibre par exemple.

Garantir un monde numérique ouvert, inter-opérable et sûr

Enfin, il faut des mesures pour garantir que ce monde numérique reste ouvert et interopérable. Certains géants du monde numérique peuvent en effet être tentés de « privatiser » Internet, en déployant méthodiquement et à l'échelle mondiale leur modèle, qui est un modèle propriétaire.

De ce point de vue, le débat de la neutralité des réseaux qui fait rage aux États-Unis, et arrive en Europe, doit s'ouvrir à d'autres sujets que celui des réseaux. Celui, par exemple des moteurs de recherche : est-il acceptable à long terme qu'un seul moteur de recherche ait des parts de marché supérieures à 90% dans la plupart des pays où il opère ? Ouverture et interopérabilité sont pour nous les valeurs fondamentales sur lesquelles la régulation à venir doit se fonder. Cet esprit de vigilance doit également s'appliquer aux systèmes d'exploitation de nos PC et terminaux mobiles, aux app. stores, etc.

Le thème de la régulation donne aujourd'hui «de l'urticaire» à beaucoup d'acteurs d'Internet, mais il fait partie du débat. Et il ne peut être traité qu'à une échelle internationale. Il n'est pas aisé de définir les formes de régulation d'Internet, mais il n'y aurait aucun sens à les imaginer à un niveau autre que celui d'une gouvernance mondiale. La discussion est ouverte, puisqu'au dernier G8, organisé en France, ces problématiques ont largement été abordées avec l'ensemble des participants. Reste à toutes les parties prenantes à la faire progresser et aboutir.

Réinventer l'État providence ?

Augustin de Romanet
Caisse des Dépôts

L'État providence et le libéralisme en sept minutes ? C'est un challenge que je tenterai de relever en sept points.

Premier point, qui est un constat : l'État providence est en faillite. Deuxième idée, qui en procède : il doit être réinventé, sans que cela entraîne un désengagement de l'État. Troisième idée, régulatrice dans ce travail de réinvention : le premier rôle de l'État est de créer un climat de confiance. Quatrième idée : l'État doit assurer la cohésion sociale, par sa politique du logement, d'éducation, de formation professionnelle. Cinquième point : dans la nouvelle mondialisation à laquelle nous assistons, les États doivent contribuer à la régulation internationale. Sixième et septième idées, conditions *sine qua none* à cette réinvention : les États doivent redevenir efficaces et agir en véritables stratèges.

▶ L'État providence est en faillite

Le constat de départ est la faillite de l'État providence. Notons que la notion d'État providence est une notion récente à l'échelle de l'histoire. Elle commence avec les lois sociales de Bismarck, le « plan Beveridge » au Royaume-Uni. En France, la sécurité sociale voit le jour en 1945. Dans le préambule de la Constitution de 1946, vous pouvez lire : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence[1] ». Aujourd'hui, l'État providence peine de plus en plus à honorer sa promesse. Cette faillite n'est

1. Préambule de la Constitution de 1946, alinéa 11.

pas le signe d'une victoire du libéralisme sauvage sur l'État providence. Il serait trop simple d'opposer schématiquement les deux. Lorsque certains affirment que l'État providence s'est construit par opposition au libéralisme, ils emploient ce terme dans une acception réductrice, qui est pourtant aujourd'hui dominante… Le libéralisme est majoritairement impopulaire en France parce qu'on l'a réduit au concept de «main invisible» que développe Adam Smith dans *La Richesse des nations*. Mais le libéralisme ne se réduit pas à la main invisible. *La Richesse des nations* ne peut être séparée de la Théorie des sentiments moraux, qui insiste sur le rôle de la vertu dans la régulation des marchés. C'est cette notion de vertu que met en exergue Amartya Sen, le grand théoricien de la justice au XXIe siècle, dans sa préface à l'ouvrage de Smith.

▶ L'État providence doit être réinventé

Le constat de la faillite de l'État providence ne peut être éludé. Aussi faut-il le réinventer, sans que cela conduise au désengagement de l'État. L'État est indispensable pour réguler la libre initiative et organiser le contrôle social. Pour ne prendre qu'une image : songez à une assemblée de co-propriété qui serait dépourvue de syndic… Ce capharnaüm, c'est le libre-marché capitaliste, non-régulé. C'est intenable. Il est dans le rôle de l'État de créer un cadre juridique permettant la sécurité et la visibilité. Douglas North, prix Nobel en 1993, rappelle dans ses différents ouvrages le rôle de l'État : établir des institutions, notamment juridiques, poser un droit de propriété permettant aux motivations individuelles de s'exprimer et assurant l'orientation des capitaux. Cette sécurité juridique est l'un des principaux avantages comparatifs de nos États développés. Elle attire les investisseurs internationaux de long terme soucieux de sécuriser leurs revenus récurrents.

▶ Comment réinventer l'État providence ?

En gardant à l'esprit que l'État doit créer les conditions de la confiance et pallier les défaillances de marché, lorsque le libre jeu de la main invisible ne fonctionne pas. À titre d'illustration c'est là une des missions de la Caisse des Dépôts. L'État nous sollicite régulièrement, en particulier depuis deux ans, pour nous engager à exercer des activités qui connaissent des défaillances de marché. Je pourrais prendre l'exemple du financement sur vingt deux ans d'Exceltium, consortium destiné à permettre à des industriels de cofinancer des centrales nucléaires, pour disposer de ressources d'électricité à bas prix sur une longue durée. Autre exemple : la Caisse des Dépôts a récemment financé sur trente ans les avances remboursables de l'avion d'Airbus A400M, elles aussi difficilement finançables par les banques.

L'État doit assurer la cohésion sociale, le logement, l'éducation. Dans ces domaines, la faillite de l'État providence devient particulièrement sensible, malgré tous nos déficits publics – ou de leur fait… –, malgré l'importance des sommes consacrées, pas toujours efficacement. Nous avons au moins trois domaines dans lesquels l'argent n'est pas dépensé de façon optimale. Ainsi, 40 milliards d'euros sont consacrés chaque année à la formation professionnelle. Malgré cela, le taux de chômage s'élève à 10% et une quantité de jeunes sont laissés sur le bord de la route. Et le mal vient de plus loin : 100 000 enfants sortent du primaire chaque année en ne sachant ni lire ni écrire. Les vraies richesses sont les hommes… Elles restent toutefois mal valorisées par notre système public. Quant aux logements, je me limiterai à un chiffre éloquent : il manque encore, soixante-dix ans après la seconde guerre mondiale, entre 500 000 et 900 000 logements.

▶ Une nécessaire régulation internationale

Le cinquième point procède du besoin de pallier les insuffisances du marché, c'est la nécessité d'une régulation internationale. En 1840, Tocqueville observait le mouvement irrésistible d'égalisation des conditions entre les personnes, au sein des États démocratiques. Le rôle de l'État, à ses yeux, était de réduire les inégalités, d'éviter les conflits de classes. 170 ans après, nous assistons à un autre mouvement d'égalisation, qui dépasse les frontières : l'égalisation des modes de vie entre les États. La mondialisation entraîne une égalisation des modes de vie des élites avec des inégalités qui demeurent importantes au sein de chaque pays. C'est au niveau international que les États doivent désormais intervenir, pour réguler et encadrer cette évolution. La chose n'est pas simple, face à la montée d'entreprises multinationales plus importantes que beaucoup d'États, face à la croissance des marchés de capitaux, face à la naissance de trafics qui bouleversent l'autorité étatique. Les États doivent néanmoins revisiter leur fonction de régulation internationale, en réinventant le modèle de l'État providence. Cette régulation doit couvrir tous les secteurs clés. François Rachline constatait dans un livre récent, *Où va l'argent ?*, que nous disposons aujourd'hui d'une régulation du droit social avec l'Organisation Internationale du Travail, d'une régulation du commerce avec l'OMC... mais que nous n'avons pas de véritable régulation monétaire. Aussi propose-t-il de mettre en place une Banque centrale mondiale.

▶ État efficace, État stratège

La réussite de l'État providence exige un État efficace, qui soit un véritable stratège. Pour être efficace, il doit s'employer à réintroduire la France dans

l'économie schumpetérienne de l'innovation. À cet égard, je ne saurais trop souligner la révolution que représente le Programme d'investissements d'avenir, où l'État agit en investisseur avisé, en attendant un retour des 35 milliards qu'il va investir.

Dernier point, le plus important : l'État doit être un stratège, et un stratège exemplaire. Dans le cas contraire, nous continuerons à assister à la montée du populisme. Aujourd'hui, nos concitoyens, face aux difficultés de l'État à honorer sa promesse de 1946, réagissent par un mouvement de défiance. Ils voient les inégalités de revenus et de patrimoines se creuser, et sont gagnés par un sentiment d'injustice. L'État doit recréer un climat de confiance, donner du sens à son action, montrer son souci de justice sociale : reconquérir sa fonction de stratège, en somme. Ce n'est qu'à ces conditions que pourra renaître un État qui ne s'appellera plus État providence mais qui aura un nouveau nom… que nous inventerons peut-être lors de prochaines journées d'Aix.

Le mutualisme est-il le modèle pour concilier libéralisme et État providence ?

Jean Azéma
Groupama

Le mutualisme est né à la fin du XIX[e] pour répondre aux besoins de protection des citoyens mal couverts par un État providence naissant.

Sans doute les assureurs mutualistes appliquaient-ils déjà avant la lettre les préceptes de DENG Xiaoping «Qu'importe que le chat soit blanc ou gris, l'important, c'est qu'il attrape des souris. » Car, à l'image de Groupama qui s'est développé au début du XX[e] siècle, le mutualisme avait pour objectif de concilier :

– la responsabilité et l'initiative individuelles promues par le libéralisme économique,

– la solidarité souhaitée par l'État providence.

Mais depuis, le périmètre d'intervention des États développés s'est considérablement élargi :

– Les dépenses publiques représentent aujourd'hui 44% des PNB contre 13% avant 1914.

– Avec un gros tiers de ces dépenses publiques consacrées au financement de l'assurance maladie, de l'assurance vieillesse et de la dépendance, risques sur lesquels je concentrerai mon propos.

▶ Les acteurs privés vont devenir incontournables pour sécuriser notre protection sociale

a. Les postulats sur lesquels était bâtie la protection sociale se sont profondément érodés.

Car la période d'après guerre dans laquelle les États Providence ont connu leur plein essor ressemble au «monde d'hier» : Trente glorieuses, dynamisme démographique, quasi inexistence du chômage de masse, modèle d'emploi salarial sur toute la vie…

Parmi les mutations les plus significatives de nos sociétés, le vieillissement pose aujourd'hui un véritable défi : les personnes de 60 ans et plus qui représentent 20% de la population perçoivent chaque année plus de 50% des prestations santé et retraite. Qu'en sera-t-il lorsqu'elles représenteront 35% de la population en 2050, alors que le taux de prélèvements obligatoires et la maîtrise des déficits sont déjà au centre de nos préoccupations et que les questions d'équité intergénérationnelle émergent progressivement – et avec raison – dans le débat public ?

b. En même temps, on sent bien que le «recours au tout marché» n'est pas non plus une solution satisfaisante :
– en ce qui concerne l'acceptation par les opinions publiques ;
– en ce qui concerne aussi la vision même de notre contrat social, car exclure un citoyen d'une couverture maladie en raison de ses revenus insuffisants ou de ses conditions médicales préexistantes ne créée pas les bases d'un «vivre-ensemble» solide et durable.

Il ne s'agit donc pas de se substituer au socle de la redistribution solidaire mais de la compléter par une solidarité plus responsable qui contribuerait au meilleur fonctionnement d'ensemble du système sans alourdir les dépenses publiques.

Il semble donc urgent que soient surmontés les tabous idéologiques pour bâtir une approche publique/privée de la protection sociale qui passe par :
– la consolidation financière du système,
– la prévention et la fourniture de prestations de services,
– la complémentarité des expertises en matière de gestion du risque,
– la flexisécurité pour gérer mieux les couvertures sociales des personnes ayant connu des carrières professionnelles discontinues

▶ **Les assureurs mutualistes ont sans doute des qualités qui leur permettent d'être particulièrement légitimes et plus acceptés par nos concitoyens pour accompagner les réformes de l'État-Providence.**

a. La gouvernance mutualiste est garante d'un fonctionnement plus participatif mieux à même d'articuler intérêt particulier et intérêt général : les dirigeants rendent compte directement aux sociétaires. En effet les présidents sont élus par les sociétaires ; de leur côté les directeurs généraux sont

responsables devant des CA d'élus et désormais pour certaines mutuelles – dont Groupama – des administrateurs indépendants.

Cette gouvernance me semble plus responsabilisante, en phase avec les réalités du terrain et mieux à même de prendre en compte l'intérêt général car la communauté des sociétaires est plus large que celles des actionnaires des sociétés de capitaux classiques.

b. Grâce à cette proximité et cette connaissance du terrain, les mutuelles sont aussi capables de jouer un rôle essentiel dans l'expérimentation et le partage d'expérience afin de faire évoluer les dispositifs publics à l'instar de l'une des expérimentations lancées par Groupama au début des années 2000 qui a permis de tester le principe du médecin traitant, généralisé ensuite par les pouvoirs publics sur toute la France.

c. Enfin, les mutuelles ont une grande capacité à s'inscrire dans le long terme.

– La performance économique est conçue dans la durée et au service des sociétaires puisque les résultats servent à consolider les fonds propres, financer les investissements et pratiquer des tarifs compétitifs

– L'idée pour les élus comme les cadres dirigeants est que nous ne sommes pas des propriétaires, mais des dépositaires qui transmettent à la prochaine génération, l'entreprise dans une situation meilleure que celle où nous l'avons trouvée.

▶ Pour conclure

La pérennisation de notre système social passe par une refonte de son organisation dans laquelle l'assurance privée doit jouer son rôle.

– Les organisateurs mutualistes ont des qualités qui leur permettent sans doute d'être plus légitimes et mieux acceptées par nos concitoyens pour réaliser, bien plus qu'aujourd'hui, des expérimentations locales pouvant servir de base à des réformes d'envergure par les pouvoirs publics.

– Elles se sont développées historiquement en réponse à un État providence encore peu présent.

– Face aux impératifs que nous connaissons aujourd'hui, ces mêmes organisations peuvent tout à fait aider l'État providence à repenser la protection sociale au XXI^{e} siècle.

Mais ceci est vrai pour autant que deux conditions fondamentales soient respectées.

– Il faut d'abord que les organisations mutualistes démontrent leur capacité à être rentables. Si elles entendent rester fidèles à leur vocation d'origine,

elles doivent aussi évoluer dans une économie de marché avec ses règles, ses atouts et ses contraintes. Comme je le dis à mes collaborateurs, *il faut être fort économiquement pour être généreux et novateur socialement*.

Il faut aussi que les pouvoirs publics fassent preuve de pragmatisme pour aborder de manière plus ouverte ces questions.

Pour finir sur une citation un peu moins connue de DENG Xiaoping par lequel j'ai commencé, les organisations mutualistes peuvent accompagner les réformes en permettant de «tâter les pierres pour traverser la rivière».

À nous tous, pouvoirs publics comme acteurs privés, de saisir cette opportunité, sans attendre plus longtemps que les impératifs économiques et démographiques nous mettent tous collectivement au pied du mur. C'est un devoir que nous devons aux générations à venir.

À la lumière des Printemps arabes

Elyès Jouini
Université Paris-Dauphine

Dans une société démocratique, où les libertés sont respectées, où la séparation des pouvoirs est claire, où les lois sont appliquées de manière efficace et équitable, et où les citoyens élisent librement leurs dirigeants, les tiennent pour responsables et peuvent les remplacer s'ils ne répondent pas à leurs aspirations, les décisions sont susceptibles d'être :

– plus équitables, servant les intérêts de la majorité plutôt que ceux de quelques-uns ;

– plus efficaces, parce que débattues plus largement (les options les plus viables sont alors davantage susceptibles d'être sélectionnées) ;

– plus crédibles et donc plus mobilisatrices, car les agents économiques ont davantage confiance dans les promesses faites par un gouvernement qui ne défend plus une caste dominante.

À l'inverse, les gouvernements tunisiens et égyptiens ont poursuivi un modèle de développement servant leurs intérêts et ceux de leurs clientèles. Le modèle économique retenu était d'essence libérale : accélération des investissements et croissance économique en s'appuyant sur les forces du marché, l'initiative privée et l'intervention minimale de l'État. Cependant, l'intérêt des clientèles était placé au-dessus de l'efficacité économique, que ce soit dans l'attribution des diverses licences, l'attribution des marchés, le respect des règles de la concurrence… De l'expérience asiatique, les dirigeants ont retenu que la croissance économique requiert des champions. Est alors apparue une classe d'entrepreneurs riches et influents. Parce que cette classe entrepreneuriale se confondait étroitement avec la classe politique, ce système n'était pas libéral. C'était un système corporatiste, d'inspiration libérale, en ce qu'il s'appuyait sur

l'argument de l'efficacité économique pour justifier les inégalités, mais sans aucune des libertés économiques qui garantissent cette efficacité. On pourrait le qualifier, à la suite d'Edmund Phelps, de corporatisme de droite.

Ce système a alors été dans l'incapacité de distribuer efficacement la croissance économique et les régimes concernés ont tenté de pallier ce déficit en mettant en place des politiques de soutien des prix ou de lutte contre la pauvreté. Ces politiques étaient dans l'incapacité de répondre aux vrais problèmes économiques et sociaux :

– la croissance n'a pas créé suffisamment d'emplois productifs pour absorber les nouveaux entrants sur le marché du travail ;

– le secteur informel s'est étendu, avec de petits entrepreneurs sans accès au crédit formel, sans accès aux contrats avec les grandes entreprises et/ou l'État, sans protection de la loi pour leurs activités et sans protection sociale pour leurs employés (ce secteur informel a parfois reçu la protection non pas de l'État mais des puissants et ce dans le cadre d'un système mafieux typique) ;

– malgré la gratuité et le très large accès à l'enseignement, ce dernier n'a pas permis aux pauvres d'acquérir les compétences nécessaires pour accéder de plain pied au marché du travail.

En fait, comme l'écrit Phelps, «le mal essentiel fut de priver la masse des citoyens de la possibilité de se développer en empêchant les moins favorisés d'accéder aux emplois, de lancer leur entreprise et d'occuper des postes qui leur auraient permis de rivaliser avec les privilégiés».

Pourtant, ces régimes ont été régulièrement félicités pour leurs performances économiques mesurées en termes de croissance des IDE, d'accumulation des réserves et, surtout, de croissance économique. La situation actuelle met, quant à elle, clairement en évidence l'échec de ces modèles. Être l'économie la plus compétitive du continent ne suffit pas lorsque les fruits de la croissance ne sont pas accompagnés par plus d'emplois, la réduction des inégalités et moins de corruption.

Face à ce constat d'échec, le risque serait de considérer le secteur privé comme par essence corrompu ou de rejeter le modèle de croissance dans sa globalité et de proposer de le remplacer par un système purement distributif. Car pour distribuer, il faut qu'il y ait de la richesse produite et susceptible d'être distribuée.

Ce qu'il faut plutôt en conclure c'est la nécessité d'une réforme en profondeur de la gouvernance, notamment en mettant fin au contrôle politique de l'ensemble de la sphère économique dans l'intérêt d'un groupe, et en levant les freins à l'entrepreneuriat, par exemple en supprimant le contrôle

bureaucratique de l'entrepreneuriat au travers des licences et autres obstacles ; d'établir une gouvernance susceptible de garantir le respect de règles claires en matière d'investissements et de concurrence, de garantir une transparence totale dans l'intervention de l'État. Ce n'est qu'à cette condition que la modernisation du système économique pourra s'amorcer et les deux vont de pair. Pour se développer, le système économique a également besoin d'un secteur financier qui soit réellement mobilisé pour soutenir l'entrepreneuriat et la prise de risque, non pas d'un secteur financier qui concentre toutes ses capacités de financement sur les seules entités adoubées par l'État.

Dans le cadre de cette gouvernance renouvelée, le rôle de l'État serait alors :
– de faciliter le fonctionnement des marchés grâce à l'exécution des contrats, la protection des droits de propriété et la protection contre les comportements anticoncurrentiels,
– d'adopter des mesures pour parvenir à une société plus égalitaire,
– de mettre en place des garanties pour protéger les consommateurs et les travailleurs contre l'exploitation en garantissant des conditions de travail décentes et une rémunération équitable,
– d'œuvrer à une intégration dans les marchés mondiaux.

La question qui se pose alors est celle des modalités de la transition du système corporatiste décrit plus haut à un système économique réellement respectueux des droits et des libertés.

Le graphique page suivante illustre, comme l'a expliqué Bremmer[1], la « relation paradoxale entre la stabilité d'une nation et son ouverture ». Un pays « stable, car ouvert » profite de gains à long terme qui l'emportent aisément sur le coût à court terme de la transition.

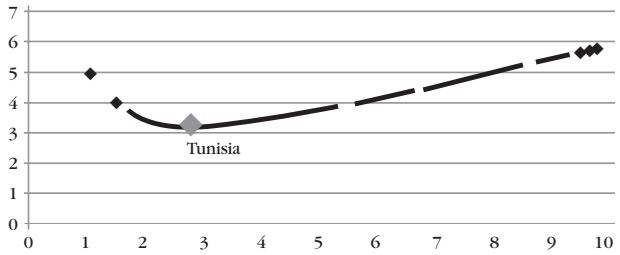
Sur ce graphique, la Tunisie est au bas de la courbe : plus d'ouverture a apporté plus d'instabilité. Mais la Tunisie est aussi très proche du point à partir duquel plus d'ouverture pourrait progressivement conduire à une plus grande stabilité.

La Tunisie est ainsi à la croisée des chemins : soit l'ouverture et ses avantages à moyen terme au prix d'une période d'instabilité à court terme, soit le repli et la stabilité à court terme, au détriment de la démocratie.

Dans l'immédiat, ce qu'il faut avant tout éviter, c'est l'entrée dans un cercle vicieux : pauvreté et augmentation du chômage entraînant une augmentation du populisme et de l'extrémisme qui, à leur tour, conduisent à l'isolationnisme et de là, à l'accroissement de la pauvreté et du chômage.

1. Bremmer, Ian (2006), *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*, Simon & Schuster, 2006.

La Tunisie sur la courbe en J mondiale (2010)[2]



La transition a donc un coût, elle nécessite un soutien à l'économie pour éviter la tentation du retour en arrière sur la courbe en J. Le soutien demandé à la communauté internationale tant par la Tunisie que par l'Égypte, a notamment pour objectif de lisser cette transition d'une économie administrée vers une économie plus libre et porteuse d'ambitions économiques et sociales. Il est ventilé en deux volets : une aide immédiate et un soutien à un plan de développement portant sur les infrastructures, les PME, les services, l'intermédiation financière, etc. Bien sûr, le développement économique ne peut se faire sans une réforme en profondeur de la gouvernance et le soutien au développement ne peut se résumer à des aides budgétaires immédiates. Mais les deux volets (aide immédiate et plan de développement) ne sont pas en opposition et sont, bien au contraire, complémentaires. Car pour fleurir, la démocratie a besoin d'un cadre économique et social apaisé et d'anticipation porteuse d'espoir.

La liberté réclamée par les peuples pourra alors se décliner en liberté de s'exprimer et droits politiques, liberté d'entreprendre et droit à plus de bien-être, liberté de circuler et droit à s'ouvrir au monde. Ces libertés et ces droits doivent bien sûr être à la fois protégés et encadrés, et c'est là le rôle de l'État ; encadrés dans l'intérêt du citoyen et de la collectivité et non pas dans l'intérêt d'un groupe quel qu'il soit. Ces libertés et ces droits doivent aussi être reconnus et protégés par la communauté internationale pour que les échanges soient source de croissance partagée et non d'exploitation. En cela, le dernier volet, celui de la liberté de circuler et du droit à s'ouvrir au monde, n'est pas une simple option. Il est, au contraire, fortement imbriqué aux deux autres. La mobilité, notamment des jeunes, les échanges culturels et humains, la coopération décentralisée entre associations, régions, ONG… sont essentiels pour que chaque pays puisse jouer pleinement sa partition dans le concert des Nations.

2. FEMISE, indices calculés selon l'échelle de l'*Economist Intelligence Unit (Political Instability Indicator et Index of Democracy).*

2.

La Guerre des monnaies

Alors qu'aux États-Unis et dans plusieurs pays européens la reprise ne suffit pas à faire reculer le sous-emploi, sommes-nous entrés dans une nouvelle phase de « guerre des monnaies » où chaque pays tente de déprécier son taux de change pour exporter son chômage ? L'expression évoque un précédent funeste : la série de dévaluations compétitives qui a suivi la décision par Londres, en septembre 1931, de rompre le lien fixe entre la livre et l'or est restée dans la mémoire collective comme un épisode décisif de la dégradation des relations internationales.

La controverse monétaire est-elle le signe d'une montée du nationalisme économique, dont la prochaine étape pourrait être le protectionnisme commercial ? Ou bien les mouvements des changes et les craquements dans les arrangements monétaires sont-ils simplement la conséquence d'évolutions économiques asymétriques, dont il faudra bien qu'elles finissent par se refléter dans le prix relatif des monnaies — notamment celles des pays émergents et des pays avancés ?

Contribution du Cercle des économistes
Jean Pisani-Ferry

Témoignages
Mario Draghi • Donald Kohn • Joaquim Levy • Éric Lombard
José Cordoba • Lan YAN

Modérateur
Nicolas Barré

The New Currency Controversy[1]

Jean Pisani-Ferry

Brazilian Finance Minister Guido Mantega aptly captured the spirit of the time in October 2010 when he first spoke of a *currency war* in a context where the US had introduced a second round of quantitative easing and emerging countries were struggling to cope with hot-money inflows. Nine months later, in July 2011, he reiterated his point, saying that there were "struggles between countries" and that the global currency war was "absolutely not over"[2].

The expression is reminiscent of the 1930s, when the major currencies relinquished the Gold Standard in an uncoordinated way. It took two years after the crash, from October 1929 to September 1931, for Britain to sever the sterling's link to gold and pave the way for an all-out currency war. One after the other, countries detached their currencies from gold, in effect trying to export unemployment. But it soon became obvious that not everybody can have a weak currency at the same time. One of the major lessons from the 1930s is that one of the roles of the multilateral system is to prevent futile beggar-thy-neighbour depreciation.

Almost three years have passed since the high point of the financial crisis in September 2008. Is the threat of similar developments a serious one? This note suggests that this reading is too simplistic. The current situation is not one of beggar-thy-neighbour "war" between countries all facing similar circumstances. Rather, countries face extremely different challenges and thus the policies carried out to achieve domestic economic goals have to differ. This in turn impacts

1. This note draws on, and updates, Darvas and Pisani-Ferry (2010), Gouardo and Pisani-Ferry (2010), Pisani-Ferry and Posen (2010) and Bénassy-Quéré and Pisani-Ferry (2011). I am grateful to Christophe Gouardo for very effective research assistance.
2. *Financial Times*, 6 July 2011.

other countries directly or indirectly through exchange rate developments. But these exchange rate movements can be, and in some important respects are, part of an appropriate response to the asymmetric character of the current challenges. To resist currency adjustments is to attempt to block a necessary response to underlying economic developments. The existence of asymmetries, however, does not rule out the possibility of beggar-thy-neighbour competitive depreciations (or beggar-thy-neighbour resistances to appreciation). But it does imply that divergences in policy approaches and the corresponding exchange-rate movements cannot by themselves, be taken as signs of non-cooperative behaviour. This context renders the surveillance of exchange-rate policies and measures addressing capital inflows particularly delicate.

In this note, I document these asymmetries, assess their implications for exchange rates, discuss capital flows and conclude with a short overview of the resulting international policy challenges.

■ Asymmetries

The global crisis of 2008-2009 has resulted in a deep and lasting asymmetry between advanced and emerging countries. In several advanced countries, private deleveraging remains incomplete while public finances consolidation is only starting, and demand is set to remain subdued for years to come. But the developing and emerging countries have no public deleveraging to deal with and for the time being at least, they remain on a strong growth track.

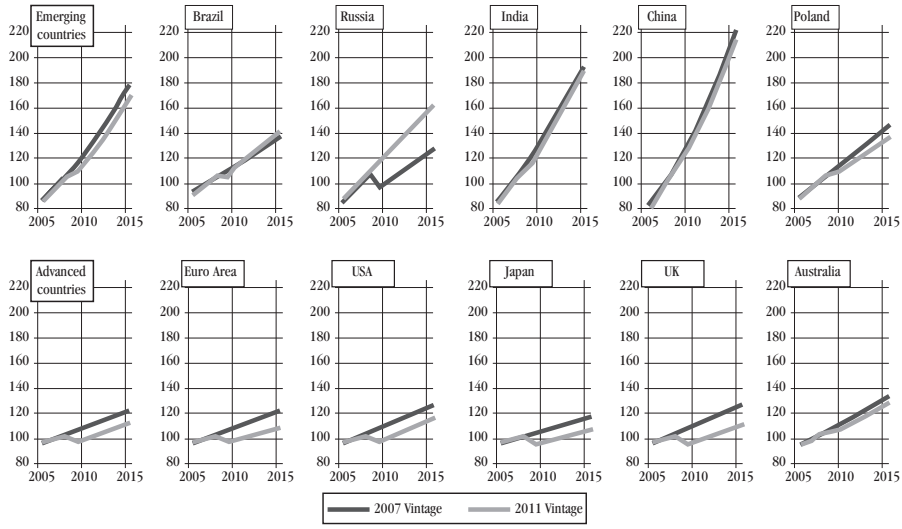


Figure 1: GDP forecasts to 2015: October 2007 and April 2011 vintages (2007 = 100).
Updated from Darvas and Pisani-Ferry (2010) with data from the 07/10 and 11/04 IMF World Economic Outlooks.

Figure 1 highlights diverging developments by showing GDP, normalised as 2007 = 100, as seen in October 2007 and in April 2011 for the two main country groups and a few selected countries.

Most emerging countries were barely hit. Those of Eastern Europe, including Russia, have been. But Brazil, Mexico, Turkey, India and China, to name a few, have not been hit at all and the crisis has not led to re-evaluating their longer-term growth prospects. For them, the global shock registered as a temporary blip mostly affecting the export sector. Because their financial sectors were almost totally sheltered from contagion and had not developed in the same way as in the United States and in Europe, domestic demand was not directly affected.

By contrast, advanced countries have been hit quite hard on average and examples of full rebound are rare. Australia is one, having not suffered too much from the crisis and having one of the best growth prospects among advanced economies: on top of sound policy responses and a healthy banking sector owing to prudent financial regulation, the country benefited from strong demand for commodities (mostly coal and iron ore) from Asian countries[3]. Sweden also is doing comparatively well. But they remain exceptions. Even Germany, whose performance looks stellar in comparison of those of neighbours, has not rebound fully.

In spite of similar fates during the crisis, there are also significant differences within the group of advanced countries between the euro area, the UK and the US (*Figure 2*)[4] :

– The same pattern of GDP growth can be observed in all three groups, though with differences as regards the depth of the fall and the pace of the recovery.

– US employment declined much more than euro-area and UK employment and did not start exhibiting signs of recovery until early 2010. Consequently, the 2008-09 employment decline was exceptionally deep and prolonged in the US whereas in Europe (including the UK) it was not exceptional.

Consistently, productivity developments have been strikingly divergent. In response to the shock, the US has experienced a productivity surge whereas Europe has experienced a productivity holiday.

– Investment is recovering faster in the US.

3. This likely explains its absence from the currency war dispute despite having a strong currency. Glenn Stevens, governor of the Reserve Bank of Australia, has instead welcomed a stronger exchange rate.

4. Japan could be added to the comparison. Evolutions there follow a more European than US pattern.

It is not entirely clear why there is such a divergence in employment and productivity between the US and Europe (where the evolutions in the euro area and the UK are remarkably similar). Part of the explanation is that US companies, which are less constrained by firing restrictions, traditionally adjust their payrolls faster than European counterparts. Part is that they started cutting cost earlier, when commodity prices started rising in 2008. Part can be ascribed to the higher incidence of credit constraints in the United States. Part has to do with specific shocks affecting the real estate and finance sectors, which had grown very large in the US. Part finally results from the fact that in response to the crisis, several European governments introduced or strengthened schemes aimed at encouraging job preservation, such as the German *Kurtzarbeit*. However the extent of the divergence and the UK's behaviour – similar to that of continental Europe, despite being closer to the United States in many respects – still remain puzzling.

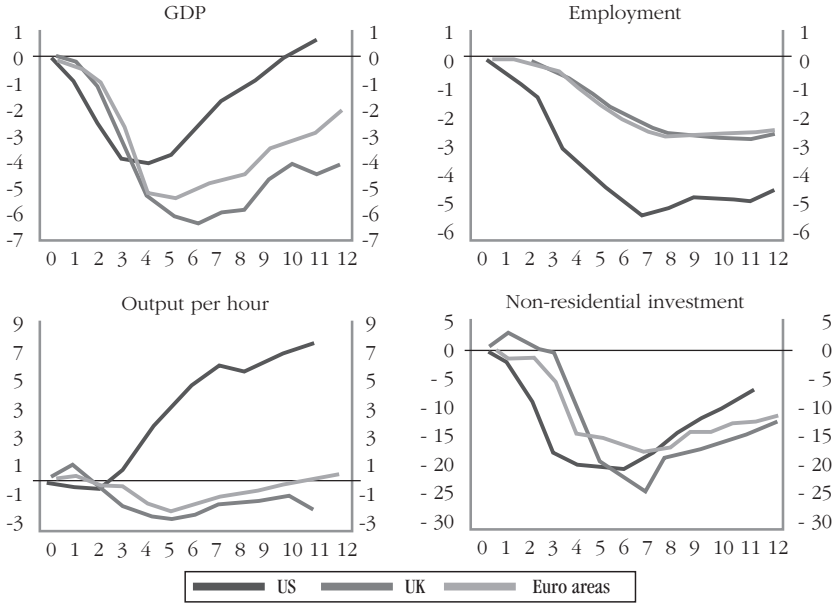


Figure 2: Impact of crisis in euro area, the UK and the US (% change per quarter from pre-recession output peak). *Data from OECD and Datastream.*

Lastly, the financial crisis caused the level of government debt in the United States, the United Kingdom and in European countries to surge. The IMF projects that the average gross debt to GDP ratio in advanced countries will reach 107% by 2016, up from 73% in 2007. In emerging countries, in contrast, this ratio is expected to fall to 30% of GDP, down from 36% in 2007 (IMF, 2011). Market pressures and more unfavourable long-term prospects are

leading advanced countries to implement austerity measures for the years to come, whilst emerging countries have considerable fiscal space.

In this respect also, there are divergences on the two sides of the Atlantic. The US is markedly less keen on consolidation than Europe. Probably as much as to political economy consideration and the benefits from exorbitant privilege, this difference in attitude can be ascribed to differences in beliefs about the economy's capacity to rebound and the magnitude of the unemployment recession in the United States. US policymakers think that most of the output loss is temporary, and that the primary task of policy is to foster employment and growth, whereas European counterparts consider that a large part, perhaps the largest part of the output loss is permanent[5]. Accordingly, they put emphasis on monetary normalisation and fiscal consolidation.

■ Exchange-rate developments

The conclusion from the above observations is that there are stark differences of near-term challenges and policy priorities between emerging and advanced countries, as well as (though to a lesser extent) among advanced countries. In any possible model, asymmetries of such magnitude call for asymmetric policy responses that will need to be accompanied for by some form of adjustment in relative prices. More precisely, a normative prescription would call for:

– supportive monetary policies in the advanced countries and a significant tightening in the emerging countries;

– more supportive monetary policy and less aggressive fiscal consolidation in the US than in Europe;

– corresponding exchange rate adjustments, that is, significant appreciation of the emerging currencies *vis-à-vis* advanced countries and, to a lesser extent, appreciation of the euro and the pound *vis-à-vis* the dollar.

Some of it has indeed happened so far: policy interest rates remain at near-zero levels in advanced countries but they have been rising steadily over the past year. As a consequence, at end-June 2011, three-months interest rates were below 1% in the US, the UK and Japan, and they were below 2% in the euro area, but they exceeded 10% in Brazil and Argentina, 8% in India and Turkey, and 6% in China and Russia. Looking ahead, monetary policy is set to remain accommodative for some time in the United States and to undergo a gradual tightening only in the euro area (the UK being more uncertain). However, the corresponding adjustment in exchange rates is being resisted. *Figure 3*, taken from the IMF's February 2011 surveillance note (but updated), shows that whereas

5. Pisani-Ferry and Posen (2011) provide evidence on this difference in beliefs.

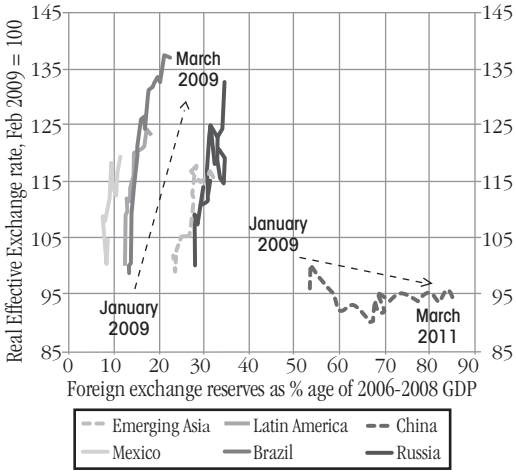


Figure 3: Real exchange rate adjustments and reserve accumulation in selected countries, 2009-2011.
Source: IMF, BIS and authors' calculations.

Latin American currencies have appreciated significantly in real terms since 2009, the evolution in Asia has been more muted. Especially, China (and other Asian countries, to a lesser extent) has been actively accumulating FX reserves.

There is a collective-action problem at the core of this behaviour. For an emerging country, the relevant policy variable is not just the bilateral exchange rate *vis-à-vis* trading partners in the advanced world, but a vector of exchange rates that also includes those of its competitors in the emerging and developing world. Individually, it makes sense for a country to lean against appreciation if it expects its trading partners and competitors to do the same, as similar export structures could lead to lower trade shares. Although the appreciation of emerging countries' currencies might be desirable on an aggregate basis, it requires all of them to appreciate simultaneously and the guarantee that competitors will not deviate. As long as China remains on a quasi-fixed link *vis-à-vis* the dollar, it hampers the overall adjustment of emerging countries' currencies *vis-à-vis* the advanced countries' currencies.

Figure 4 depicts the evolution of China's effective exchange rate as computed by the BIS, from the eve of the Asian crisis to date. The index provides a much better indicator than the usual bilateral USD-RMB exchange rate. It is apparent that

Figure 4: Effective exchange rate of China, 2007-2011.
Source: BIS (Broad index – 58 economies)

effective appreciation has been very limited, both in nominal terms and, importantly, in real terms. Domestic inflation has significantly contributed to real appreciation since 2009 only.

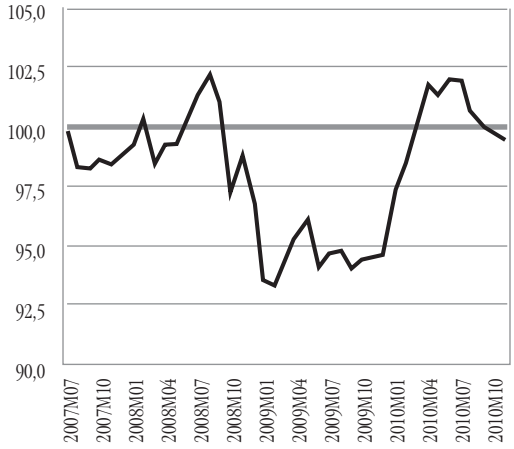


Figure 5: Effective exchange rate of emerging countries *vis-à-vis* advanced countries, 2007-2010.
IMF Internat. Trade Statistics, National Sources, authors' calculations.

Empirically, getting a clear picture of the actual extent of actual currency appreciation of emerging currencies as a group and forming a normative judgment are complex, not least because appreciating *vis-à-vis* the dollar –by far the most commonly cited yardstick of a currency's stance– does not signify an across-the-board appreciation with respect to the advanced countries' group. It is, however, possible to construct a simple summary indicator that helps monitor the evolution of exchange rates between the advanced and emerging economies. This indicator is a simple extension of trade-weighted real effective exchange rates for individual countries. To this purpose, Gouardo and Pisani-Ferry (2010) have computed a bilateral effective exchange-rate index between advanced and emerging countries (*Figure 5*).

Between July 2007 and September 2008 this index did not change much. In the wake of the Lehman collapse, it registered a sharp drop, consistent with the flight-to-quality episode that occurred in the turmoil of the financial crisis. It remained stable throughout 2009, before indicating appreciation of the emerging countries in 2010. Given the extent of the divergences of outlook, it is unlikely, however, that simply returning to the 2007 level is sufficient. The graph provides evidence of the fact that emerging countries as a group did not appreciate sufficiently, at least until end-2010.

On the whole the evidence suggests that currency movements since the crisis have not been commensurate to the magnitude of the asymmetric shock experienced by the world economy. Part of the reason is that the appreciation of emerging countries *vis-à-vis* advanced countries raises a collective-action problem within the emerging countries group. Part is also that it is difficult to sort out the capital inflows that should bring about this appreciation from more volatile, shorter-term capital flows that countries increasingly want to resist.

■ Capital flows

In recent years, emerging economies have been dealing with large-scale, destabilising capital inflows and outflows. Both are problematic:

– *sudden capital inflows* fuel asset price and credit bubbles, and/or trigger appreciation of the country's currency;

– *sudden stops and capital outflows* cause balance of payments crises and sharp currency depreciations, often triggering financial crises.

The liberalisation of international capital flows is relatively recent in emerging countries. Opening dates from the 1990s, a period when it was thought that liberalisation would speed development by giving poor countries greater access to external financing. This pillar of the "Washington Consensus" crumbled after the Asian crisis of 1997-1998, which severely dented support for financial account openness in Asian countries. Although it has significantly increased, it still remains well below what is observed in advanced countries (*Figure 6*). In East Asia, it has hardly progressed since the end of the 1990s (whereas it has in Eastern Europe and Latin America). The financial crisis has further contributed to the reluctance of emerging countries to open up completely.

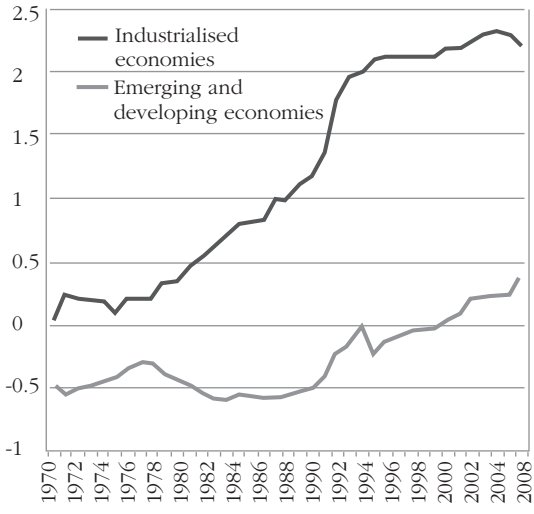


Figure 6: Financial Openness Index, 1970-2008.
Chinn and Ito (2008), on the basis of IMF notifications.

Admittedly, benefits from financial openness have so far been mixed. It was expected that lower borrowing costs would accelerate capital accumulation and ultimately raise living standards in emerging and developing countries. Benefits have, however, been limited. Private capital flows to emerging economies have been more than offset by official purchases of government debt securities of advanced countries, especially the United States. In the absence of financial openness, these countries would perhaps not have benefited from outside financing but high rates of domestic savings would have preserved investment levels.

Financial openness was also expected to improve domestic portfolio diversification and act as a factor of macroeconomic stability –similar to the

role that financial markets play in cushioning regional shocks within the United States. It has on the contrary proven to be a destabilising factor, both economically and financially, even in countries that had carried out reforms of regulation and supervision.

The recent period has once again shown how volatile capital flows between advanced and emerging countries can be. The fall of Lehman Brothers in the fourth quarter of 2008 precipitated large outflows, but capital started flowing back in at a rapid pace because of large interest rate spreads (*Figure 7*). Many countries have since announced measures to slow the inflow of capital, sparking a debate on whether, and how, capital flows should be managed.

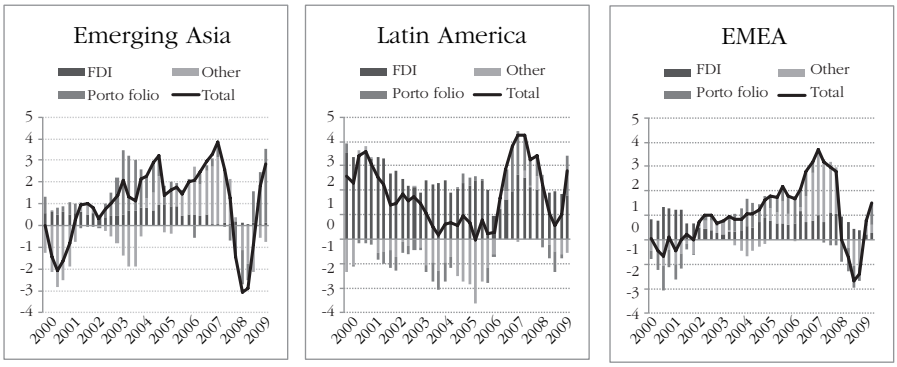


Figure 7: Net capital flows towards emerging economies, 2000-2010 (% of quarterly GDP).
Bénassy-Quéré and Pisani-Ferry (2011), on the basis of IMF data.
Note: positive flows are net capital inflows, excluding central banks.

There are five non-exclusive options for a country facing capital inflows:

– let the interplay of *supply and demand* cause an appreciation of the country's currency;

– *lower interest rates* to reduce the rate of return on domestic assets and halt currency appreciation. Turkey used this response in 2010-2011. It is, however, not entirely straightforward as capital inflows generally nurture credit expansion, which lower interest rates further amplifies;

– *accumulate foreign exchange reserves*. As long as these can be sterilised, this type of intervention has no impact on monetary policy; if they are not, the effect is monetary expansion, with the same effects as if interest rates were lowered;

– *fiscal contraction* may be called upon. In principle, this can be an appropriate course of action but it may not be justifiable from a public finance perspective if requiring sustained budget surpluses;

– Across-the-board *regulatory instruments* may be relied upon to tame the inflow of capital.

To this toolbox should also be added the specific measures a country can put in place to limit the destabilising effects of capital inflows on the domestic economy. The idea that emerging economies - where the rate of return on capital is structurally higher than in advanced countries - could in some case be brought to protect themselves against capital inflows was initially greeted with protest and it is still opposed by some emerging countries, not least Mexico. It has, however, since then gained acceptance even at the IMF (Ostry et *al.*, 2010, 2011) and found an echo in the G-20.

The main difficulty is to define the conditions under which capital controls may legitimately be relied upon. They can indeed be used for other purposes than safeguarding macroeconomic stability: to maintain an undervalued exchange rate, or to preserve an inefficient financial sector from foreign competition, for instance. This means that non-cooperative policies need to be identified and assessed.

One possible approach could be to determine the response to capital inflows lexicographically: first, an appreciation of the nominal exchange rate; then, if the adjustment is too abrupt, reserves may be accumulated within reasonable limits. Lastly, if these interventions are not sufficient, targeted capital controls can be put in place. Macroprudential instruments could be considered during each stage to accompany the necessary measures. The implementation of these principles and international consistency would be monitored by the IMF in cooperation with regional bodies where appropriate.

In recent G20 and IMF discussions, however, emerging countries opposed the adoption of a code of conduct, because it would have treated disciplines for emerging and advanced countries asymmetrically. They maintain that the source countries bear responsibility in capital outflows also and that no code of conduct can be agreed upon if discipline isn't imposed on advanced countries too.

It is difficult, however, to determine which policies are acceptable because they only constitute a –possibly unconventional– response to domestic developments from those whose international consequences are too damaging to be accepted. In normal times, consequences for domestic inflation are a rough but useful yardstick: policies that remain compatible with domestic price stability are likely to be broadly compatible with international stability. This yardstick however becomes less meaningful, and less useful, in times of crisis.

The upshot is that the delicate task of filtering out volatile capital inflows that justify an array of policy should be allowed to result in an appreciation of the exchange rate, is a difficult one on which there is no consensus yet.

■ International policy challenges

The first message from the above analysis is, again, that the analogy with beggar-thy-neighbour devaluations is misguided. What the world economy is facing is, instead, a major rebalancing which is bound to have implications for exchange rates. An emancipation of the emerging countries' monetary policies and a major appreciation of their currencies *vis-à-vis* the advanced countries currencies are unambiguously called for. Also, if the policymakers' beliefs about the impact of the crisis are correct, the appreciation of the euro and the pound *vis-à-vis* the dollar is also a natural response to the asymmetric character of the crisis. These adjustments should not be resisted. At the same time, however, there are several problems that cannot be ignored.

– It is justified for US monetary policy to remain supportive, and to be more supportive than monetary policies in Europe, but this does not imply that the US can simply overlook destabilising consequences of its policies for the rest of the world.

– In continuing to exhibit reluctance to appreciation, China fails to recognise that the world situation today is fundamentally different from what it was pre-2008 and hampers global adjustment. Its behaviour is creating problems for other emerging economies rather than primarily for the US.

The appreciation of emerging-countries currencies *vis-à-vis* advanced-countries currencies raises collective-action problems. Overcoming them is likely to require coordination.

– As they are confronted to capital flows volatility, it is legitimate for emerging countries to have recourse to capital controls and/or currency markets intervention when traditional macroeconomic and prudential responses prove ineffective, but international monitoring is advisable as capital controls and interventions can also be used for mercantilist or protectionist purposes.

The challenge for the international community is to design a framework for dealing with the associated discipline and coordination problems. This is a major task that raises many more difficulties than regulatory coordination or the orchestration of a simultaneous stimulus in 2008-2009. The G20's Mutual Assessment Process, which recently resulted in the adoption of an indicators-based approach, and the launch by the IMF of spillover reports for the major economies are significant steps in the right direction. Acquiescence to international oversight however remains low in the world, especially in the US and large parts of the emerging world, and trust in the other partners' intentions and ability to deliver on commitments is in short supply.

Can we Speak of a "Currency War" ?

Mario Draghi
Banca d'Italia

"Currency wars" is a scaring expression. It evokes the 1930s. It evokes competitive devaluations. It evokes disasters and poverty. Are we seeing this kind of phenomenon?

Indeed, in the past months, a number of countries have engaged in direct interventions in the foreign exchange markets or adopted some forms of capital controls. I will say a few words on these issues.

In the years from 1981 to 1997, the Federal Reserve intervened 453 times on the foreign exchange market, more than 30 interventions per year on average. But by the mid-1990s, three things happened. The first one was the emergence of a very large body of research showing that a monetary policy which tries to manage the exchange rates can easily enter into conflict with the objective of price stability. The second thing was, in a sense, a more institutional development, namely the creation of the euro currency area. Following the institution of this currency area, many countries that belonged to the euro zone became less sensitive to fluctuations in exchange rates. The third thing was related to globalization. It was clear that even Japan had become less sensitive to fluctuations in exchange rates. The large size and the high level of economic development of the United States, the euro area and Japan make them resilient to currency fluctuations, as the exchange of goods, services, and financial assets mostly occurs within each area, while the presence of deep forward and futures markets facilitates currency hedging.

The result of these developments was that the three main currencies –the dollar, the euro and to a lesser extent the yen– had been fluctuating on the markets in a fairly free floating way. For instance, in the last 12 years the

Federal Reserve has intervened only on the occasion of the coordinated actions taken by the main central banks on 22 September 2000, when the euro had reached a record low against the dollar, and on 18 March this year, in the aftermath of the devastating earthquake that had hit Japan. The European Central Bank has intervened only four other additional times, in September and November 2000.

This situation contrasts with that prevailing in emerging economies, where policy measures to manage the exchange rate have been the norm and several objectives were being pursued through the exchange rates. The first one was the growth of exports. The second one was a by-product of the Asian crisis, namely the wish of building up large precautionary reserves in foreign currency. These sorts of managed exchange rates, or pegged-to-the-dollar exchange rates, were one of the causes –of course not the only one– of the creation of huge global imbalances.

Then came the crisis. How should we look at the crisis from this monetary perspective? All in all, I think that the global response was a positive one: internationally coordinated policies were fundamental to avoid a new Great Depression. Crucially, and in sharp contrast with the experience of the 1930's, there was no large-scale recourse to protectionism or to competitive devaluations. True, 17 of the G20 countries did introduce protectionist measures. However, the scope of these measures was relatively narrow for several reasons. First of all, in most instances these measures could easily be circumvented thanks, again, to globalization. Furthermore, the credibility of WTO agreements now provide greater legal stability for trade relations. The quick recovery of international trade following the end of the Great Recession owes a lot to the fact that the world has avoided currency and commercial wars.

In a sense, today it is more difficult to manage recovery because this is fundamentally uneven. With the notable exception of Germany, the recovery in most advanced countries is proceeding very, very slowly. We have very large budget deficits, high stocks of debt and the fiscal and monetary stimulus plans are progressively running out of steam as there is less and less room to use them. The question now is: why don't we use exchange rates to prop up the economy? Indeed this is one of the developments that we have to closely monitor.

▶ Macro imbalances are back

In emerging markets on the other hand, we have the opposite situation: there are signs of overheating, with rising inflation and strong credit

creation. Then, in turn, some monetary policy tightening has taken place, but higher interest rates have attracted very high capital inflows in countries such as Mexico and Brazil. Monetary authorities are therefore refrained from increasing interest rates further by the fear of spurring larger inflows. Hence, capital controls and other prudential measures are used, which may provide relief in the short term but also generate distortions. The main consequence of these developments is that macro imbalances, which were one of the causes of the crisis, are now growing again.

▶ What do we want to do in the future? What role do we have to play?

I think that the priority is to reduce deficits and debts. This is the key point. But not through inflation, which in the minds of many seems to be a convenient solution. They say "not a big inflation", as if it were possible to control the level of inflation that would be useful in reducing the real value of the stock of debt! Inflation would be one of the sources that could lead to protectionism.

The second objective is to rebalance the world demand. It is certainly a desirable objective and policy target: more savings in the United States, more domestic demand in China –with introduction of social policies in the latter country, such as healthcare and social safety nets. A desirable objective indeed, but how realistic is it? Who can predict if this is going to happen in the next few months or in the next few years? After all, we have been living all our lives in the context of very large external imbalances. In other words, even though we believe that every effort should be placed to rebalance the world demand, we should remain realistic and understand that this disequilibrium is going to stay for a while. However, imbalances have to be financed and, to be financed in an orderly way, we need resilient capital markets.

This is our third objective: carry out with conviction our financial regulatory reforms, make sure that the financial industry is not again a cause of disaster, and on the contrary becomes an actor in the rebalancing of these disequilibria.

The fourth point is to continue to strengthen the WTO. An early conclusion of the Doha round is essential to prevent other forms of protectionism in the future. It must be avoided that the delay of a successful conclusion of the current round of multilateral trade liberalization leaves a hole that would be probably filled in by less efficient and less equitable bilateral trade agreements.

Returning to currency wars, I think I would not use these words that are, as I said, too evocative of disasters. This does not mean that I am rejecting reality. The risk of spillovers, of unwanted tensions, of monetary policies that are being pursued focusing exclusively on an internal dimension and short term objectives, is becoming more worrying. Though these policies are understandable, we must make our policies more global, more aware of the need of taking into account the impact they have on each other.

How do we deal with this? I believe that G20 "Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth" was a very promising policy concept. It was put forward by all the leaders at the peak of the crisis at the Pittsburg and London summits. It will be re-enhanced at the Paris summit this year.

It is very important that we go back to a genuine international cooperation and effort. After all we have been collectively able to cope together with the crisis. I don't see why we could not cope with the aftermaths, the legacy of the crisis.

Is The United States Involved in a Currency War?

Donald Kohn
Brookings Institution

I would not say the US is involved in a currency war. I agree with what Mario Draghi just said: the words "currency war" for the exchange rate effects of different monetary and other economic policies in various countries, is a seriously misleading label for what is going on right now.

To be sure there are pressures on currencies, different pressures across countries, for the most part however, those pressures are legitimate and stabilizing consequences of current economic circumstances and appropriate policies to deal with those circumstances.

As a generality, many emerging market economies are operating at or beyond their productive potential and facing much more serious inflation pressures than are many of our advanced economies that are facing persistent output gaps.

Some of those emerging market economies nonetheless have very low real interest rates and they engage in less restrictive monetary policies than are called forth by their inflation outlooks because they see themselves as constrained by a desire to keep exchange rates from rising to dampen export led growth.

I think this restraint on the upper movements of exchange rates, which they are doing in part through interventions –which indeed as Mario Draghi said, could be considered as a characteristic of a "currency war"– however remain one-sided: it is only on the part of emerging market economies, not advanced economies.

That restraint on exchange rates is contributing to inflation in emerging market economies and sluggish recoveries in advanced economies.

Emerging market economies cannot expect the US or other advanced economies to run sub-optimal monetary policies, tighter policies with higher unemployment rates and lower perspective of inflation rates, than would be appropriate from the advanced economies standpoint. You cannot expect the United States to run a tighter or sub-optimal policy to substitute for the anti-inflation monetary policies that emerging market economies should be running themselves. Exchange rates effects and constraints are also impeding the longer term rebalancing of the global economy away from the uphill flow of capital to the advanced economies and the associated and debt dependant spending patterns.

As US returns to full employment, it must do so with less government spending, less residential investment and less government consumption than it had when it was last at full employment. This requires more business capital spending, and more net exports, and a much smaller current account deficit than it had before. Government fiscal policy certainly has to be changed to foster this rebalancing. But changes in relative prices are also part of this rebalancing mechanism. With flexible exchange rates, each country should be able to pursue its own self-interest in macro economic policies. Cooperation and spillover effects need to be taken into account and discussed but it is very, very difficult to get to the cooperative solution that would be sustainable over time.

What is called for in many advanced economies right now is a combination of tighter fiscal policy and easy monetary policy to put these economies and their government budgets on a more balanced, sustainable, path to full employment. Some emerging market economies probably need to pursue somewhat easier fiscal policies to stimulate domestic demand while controlling the overall level of demand and inflation through tighter monetary policies.

Pursuing such a combination of policies in both sets of countries, including accommodative monetary policies in the US and other advanced economies, may result in increases in emerging market exchange rates, but that combination is not a currency war, it is good policy.

And the emerging market economies do not need to import the easy monetary policy from the advanced economies if they don't want to. To be sure, exchange rates sometimes fluctuate excessively, capital flows can put pressure on asset prices and financial markets, but the answer to this should be forceful micro and macro prudential policies to build resilience

into the financial system under such circumstances. That is a lesson that unfortunately the United States did not heed when it had capital inflows.

I am concerned about capital controls, which I fear would have to become entrenched even when they are intended to be temporary and impede the allocation of capital over time.

Capital flows and fluctuating exchange rates do present challenges, but history has shown that other systems embodying significant limits on exchange rate flexibility and capital mobility generally produce worse outcomes over time. On the other hand insufficiently flexible exchange rates exacerbate the capital flow. Adjustments will require changes in relative prices and it is far better that such changes happen through exchange rates movements than through differential inflation rates that will be inherently unstable and impede long term growth.

Implementing monetary policies that result in adjustments that promote growth and price stability is not a currency war.

The Brazilian Strategy Regarding Currency Wars

Joaquim Levy
Bradesco Asset management

Deregulation helped restart the US economy in the early 1980s. The ensuing economic growth of Western economies prompted political changes, leading to the fall of the Berlin wall in 1989 and the opening of economies such as Brazil, China, India, South Africa and, of course, Russia. The surge of China, in particular, was helped by liberal capital flows from the US and the apparently infinite appetite of the American consumer, notwithstanding her stagnant wage levels. As the process unfolded, millions of jobs were created and new industries and technologies sprang in less developed countries, especially in Asia. On the other hand, several unbalances emerged. Although not unique to the US, as the Euro area witness, reliance on debt to keep the economy running became a hallmark of the US, often coupled with relaxed fiscal policies fostered by international commitments, the dislike of new taxes, and government stimulus and assurances for the financial sector to take more risks.

This summary ontology of the 2008 crisis is relevant because tensions in exchange markets will abate in a consistent way only if existing unbalances are effectively addressed, inter alia through structural adjustments in developed nations and lesser reliance of some developing countries on export markets, notwithstanding the well-documented benefits that this reliance provides, especially in the initial stages of industrialization. Although no good theory exists to predict national savings and current account behavior that accompany these structural adjustments, developing countries have learned under the aegis of the so-called Bretton Woods institutions that

fiscal retrenchment and nominal and real depreciation are often an effective, if painful, approach to the required decrease in disposable income until new sources of grow emerge. Of course, consequences may vary for a small and large country, more so if its currency is a funding currency, and changes in its supply to cushion the adjustment can be transmitted to many countries through the banking sector. Hence, if monetary liquidity since 2008 has helped avoid the typical contraction in developing economies in the wake of financial crises in developed countries that had been the rule since the time of the golden standard, its persistency has brought new complex challenges.

In such an environment, countries like Brazil cannot stand still. The tool kit to be used by governments and central banks had thus to adapt to the new environment.

The situation of Brazil is perhaps unique among developing economies for at least three factors, beginning with the intolerance for inflation after the traumatic experiences before the successful stabilization of 1994. Second is the need to preserve the current momentum of investments, after more than a decade of sacrifices and under-investment in infrastructure. Finally, policies have to operate in a country with an open, free and complex financial sector and virtually no control on capital flows.

The immediate issue was thus the extent to which the rise in commodity prices denominated in dollars was to be accommodated in the wake of the second round of Quantitative Easing (QE2) without undue reliance on nominal appreciation, and in presence of a tight labor market that could trigger second-round effects on inflation. Striking such a balance is not an easy task, but it is one that Brazil is carrying out with prudence and restraint, despite such complications associated to sovereign debt issues in OECD countries, and ups and downs of major economies, part of their adjustment process despite monetary stimulus. In the occasion, the strong stance against inflation taken by Brazil indicates the belief that allowing real appreciation through this channel fosters negative incentives and long-lasting inefficiencies. It would also go against the successful experience of promoting transparent policies, in which winners and losers are identified and the democratic process reinforced.

▶ The Brazilian strategy

The Brazilian strategy has thus been one of fiscal consolidation, with a sharp rebound in the primary surplus after the counter-cyclical fiscal expansion of 2009-2010, higher real interest rates and "macroprudential" measures. The latter were mostly price signals rather than quantitative

measures, except in the case of demand deposits. They involved the taxation of short-term capital inflows and the increase in capital charges for certain loans. They may be second bests, but in a world with distortions, they may be an optimal response, despite their incentives for evasion and eroding effectiveness; of course, they were not meant to replace the other levers.

However, the most important part of the Brazilian strategy is perhaps the resumption of supply-side measures. Although not too fashionable, measures to reduce costs of business, facilitate private investment in infrastructure, deepen capital markets and improve the skills of workers are felt to be the real answers to currency appreciation in a bumpy international playing. Auctioning new concessions in transports and developing the market of corporate bonds to supplement the scarce funds from the development bank are two concrete steps in this direction. They will help reduce domestic interest rate, also contributing to accommodate the exchange rate.

The contribution of the financial sector –especially segments involved with the channeling of domestic and foreign savings– will be crucial in securing higher investments to leverage the significant advantages of the country in food and energy commodities, to diversify industry and services, as well as support the chain of events culminating in the 2016 Summer Olympic Games.

Because foreign savings will remain important to Brazil, there is an effort to increase access to products linked to financing infrastructure and specific industrial segments instead of short-term government debt. These mechanisms will help create wealth to generations to come in many countries and together with the other policies, are part of the Brazilian "arsenal" to peacefully overcome any challenges in currency markets and contribute to the harmonious integration of new strong economies in our planet, which, notwithstanding all shortcomings, has been a major accomplishment of mankind in the last twenty years.

Une drôle de guerre des monnaies

José Cordoba
Anesco

Le Mexique ne participe à aucune guerre des monnaies. Dans ce domaine, nous sommes plus proches du Canada que des BRIC.

La flexibilité du taux de change a fonctionné au Mexique

Le Mexique et le Canada se sont toujours posés la même question : comment éviter que des chocs externes – taux de la FED ou prix des matières premières – ne soient amplifiés par l'intégration financière avec le géant américain ? Traditionnellement, le Mexique a administré son marché des changes. Tout le monde croyait que la flexibilité serait déstabilisatrice. Mais le résultat n'a pas été positif. Le Mexique a eu le triste privilège d'être la première victime des retournements de la conjoncture américaine. Les Canadiens, de leur côté, se sont rendus compte très tôt que la réponse est binaire : ou union monétaire avec les États-Unis, ou liberté totale des changes. Dès les années 60, le Canada a analysé l'option de l'union monétaire, et l'a écartée. C'est le contexte du fameux article de Mundell sur les zones monétaires optimales. Son choix a été celui de la flexibilité. C'est ainsi que, quand tout le monde avait des taux fixes, le Canada avait déjà des taux flottants. L'entrée du Mexique dans l'ALENA en 1994 et la crise financière de 1995 nous ont fait changer de paradigme. Depuis 15 ans, en vérité, nous sommes devenus Canadiens.

Aujourd'hui le Mexique a un déficit extérieur de 1% et une dette publique de 35% du produit national brut, une politique monétaire autonome, un taux d'inflation objectif de 3%, aucun contrôle sur les capitaux, une régulation bancaire stricte, et un taux de change flottant. La surprise, c'est

que le marché des changes s'est avéré extraordinairement stable. Il y a quinze ans, personne n'aurait imaginé ce scénario. Le marché SPOT s'est considérablement approfondi et atteint aujourd'hui un volume de 8 milliards de dollars par jour. Après la faillite de Lehman Brothers, le peso s'est envolé de 30%, mais les anticipations d'inflation sont demeurées ancrées. Il n'y a pas eu d'impact sur l'inflation, et depuis le peso s'est réévalué.

La Banque centrale mexicaine intervient sur le marché des changes à travers un mécanisme transparent : des enchères d'option de vente ou d'achat de dollars. Ainsi, face à l'aisance monétaire de la FED, la Banque centrale mexicaine a acheté 7 milliards de dollars en un an, peu par rapport à des réserves totales de 125 milliards de dollars. Pourquoi ? Deux raisons : d'abord un différentiel réduit entre les taux d'intérêt mexicains et américains limite l'entrée des capitaux ; ensuite, un marché des changes profond permet d'absorber facilement des influx.

En conclusion, la surliquidité américaine n'a pas eu d'effets négatifs importants au Mexique. La leçon : être canadien, cela fonctionne… tout au moins en matière de change.

▶ Les contrôles de capitaux fonctionnent mal… même en Chine

Si guerre de monnaies il y a, c'est en tout cas une drôle de guerre. Un camp, la Chine, est armé, et l'autre camp est dépourvu de munitions. La guerre des monnaies est en fait le reflet d'une mauvaise distribution de l'épargne mondiale, excessive en Chine et insuffisante aux États-Unis. Le déséquilibre se maintient. Pour le corriger, la consommation chinoise doit augmenter et le déficit public américain se réduire. Ce processus doit s'accompagner d'une réévaluation du yuan par rapport au dollar, de l'ordre de 25%.

Le gouvernement chinois s'oppose à une telle réévaluation pour des raisons strictement politiques. Il veut contenir les salaires pour tirer vers les villes 300 millions de paysans de plus; cela demandera vingt ans. Il craint aussi l'émergence trop rapide d'une classe moyenne trop vigoureuse. Mais seule la Chine peut manipuler son taux de change, car son compte de capital est fermé et sa monnaie est inconvertible. C'est le grand paradoxe de la mondialisation : la deuxième plus grande économie du monde n'est pas une économie de marché. Les autres grands pays émergents, qui eux sont des économies de marché, n'ont pas d'instrument efficace pour combattre une réévaluation. Une intervention non stérilisée provoque de l'inflation et une intervention stérilisée s'auto-annule, car elle maintient le différentiel des taux d'intérêt et, de surcroît, le *carry* négatif peut avoir un coût fiscal

considérable. Enfin, n'en déplaise aux nouveaux prêtres du FMI, les contrôles de capitaux ne fonctionnent pas. Nous le savons bien au Mexique : ils ne créent que distorsions et corruption.

Mais en s'opposant à réévaluer leur monnaie, les ingénieurs du Politburo qui gouvernent la Chine ont sans doute oublié la règle d'or d'un capitalisme d'État efficace : adopter soi-même les prix relatifs qu'auraient déterminés les marchés. C'est pourquoi le yuan subit aujourd´hui une réévaluation réelle, mais par le plus mauvais des mécanismes : une inflation chinoise supérieure à l'inflation américaine. C'est la revanche des marchés sur le Politburo.

Pour la Chine, l'inflation est une catastrophe sociale. Il sera difficile de la réduire sans casser la croissance. Il y a bien sûr une autre solution, plus adaptée au contrôle d'une inflation *cost-push* : accélérer la réévaluation nominale du yuan en l'accompagnant d'un transfert de revenus de l'État vers les ménages. Le plus vite sera le mieux, et pour la Chine et pour le reste du monde.

Médecine occidentale et médecine chinoise

Lan YAN
Lazard China

Aujourd'hui, on ne peut pas parler de la guerre des monnaies sans parler de la Chine.

Qu'est-ce que les autorités chinoises ont fait jusqu'à aujourd'hui, et quelles sont leurs approches ? Est-ce qu'il y a une manipulation intentionnelle ? Tout d'abord, comme vous le savez peut-être, les autorités chinoises ont commencé la réforme du mécanisme de fixation de taux de change depuis juillet 2005. À ce moment-là, ils ont commencé à appliquer l'ajustement sur le mécanisme de taux de change selon l'offre et la demande du marché indexé sur un panier de monnaies.

Ce sont les monnaies des pays qui sont les principaux partenaires de commerce extérieur de la Chine. Depuis lors et jusqu'après la crise financière en juin 2010, les autorités chinoises ont intensifié cette réforme tout en insistant sur la flexibilité de taux de change du yuan, toujours selon l'offre et la demande du marché, indexé à ce panier de monnaies. Le résultat est que depuis juin 2005 jusqu'à la fin de l'année 2010 la valeur du yuan a été réévaluée par rapport au dollar de 25% et par rapport à l'euro de 14%.

▶ Une réforme à l'initiative de la Chine et sous contrôle

Cette réforme a été menée à l'initiative du gouvernement chinois. Elle est menée sous contrôle et graduellement. Cette notion d'initiative est particulièrement importante car c'est non seulement une question d'une ampleur économique considérable pour le pays, mais aussi une question, en premier lieu, de politique interne. On peut constater que dans l'histoire,

lorsqu'il y a plus de pressions de la part des pays extérieurs, c'est moins facile d'arriver à un consensus au niveau des décideurs politiques.

C'est la raison pour laquelle l'administration américaine a bien dit que la Chine était un pays souverain et que personne ne pouvait l'obliger à modifier son taux de change. Le gouvernement de Chine a insisté à plusieurs reprises sur le fait que les pressions extérieures n'ont jamais été considérées comme des éléments très importants dans notre appréciation du yuan.

La réforme se fait progressivement et sous contrôle. L'appréciation du yuan ne peut se faire effectivement que sous contrôle. La Chine est un pays d'une telle ampleur qu'une réévaluation brutale et non contrôlée aurait des conséquences énormes sur le plan social et sur le plan de la stabilité politique. Comme vous le savez peut-être, en fin 2008, au moment où cette crise financière et économique commençait, il y a eu en Chine, selon un chiffre non officiel, environ 10 millions de chômeurs, tous paysans ouvriers, qui travaillaient principalement dans des sociétés exportatrices. La notion de contrôle des réformes est donc fondamentale pour les autorités chinoises.

L'an dernier, le gouverneur a proposé une comparaison : la médecine occidentale fait appel aux électrochocs pour guérir très vite, mais avec des conséquences négatives qui peuvent durer ; la médecine chinoise ajuste périodiquement, régulièrement, progressivement ses traitements. C'est un peu lent, mais on arrive au même résultat.

La guerre des changes contre le libre-échange

Eric Lombard et Mathieu Mucherie
BNP Paribas Cardif

▶ Trois petites remarques introductives

• Grâce soit rendue aux économistes : leur croisade en faveur du libre-échange a probablement contribué à ce que la crise de 2008 soit bien moins grave que celle des années 1930. Mais la tentation protectionniste est une hydre, et c'est par le canal des changes qu'elle tente de refaire surface. La supériorité intrinsèque des changes flottants est un point sur lequel les économistes sont encore très peu écoutés.

• Les débats sur les taux de changes sont pleins de formules donquichottesques sur la nécessaire «refonte du SMI (système monétaire international)», la relance (urgente depuis quarante ans) des DTS et les progrès inéluctables vers un «Bretton Wood II». Mais avant de fonder un nouveau SMI, peut-être conviendrait-il de respecter certaines des règles très pertinentes posées en 1944. Le SMI, c'est l'ensemble des règles qui permettent d'assurer la convertibilité des monnaies nationales ; la question du régime de change, fixe ou flexible, est secondaire. Pour qu'un SMI existe, il faut et il suffit que les monnaies soient convertibles, de façon à ce qu'elles remplissent leurs trois fonctions (unité de compte, moyen de paiement, réserve de valeur). Il reste beaucoup de travail à faire dans ce sens, en Asie en particulier, avant d'imaginer des systèmes révolutionnaires.

• Ces débats deviennent trop rapidement agonistiques dès qu'il s'agit d'évoquer la responsabilité spéciale du dollar US. Il est ainsi révélateur que le thème «*FX Wars*» ait été lancé par un ministre brésilien des finances

qui entendait dénoncer le *quantitative easing* américain. Pour mémoire, les États-Unis se caractérisent par une progression très faible de la masse monétaire au sens large, et par une inflation faible, tandis qu'au Brésil l'agrégat monétaire M2 progresse de 25% par an sur fond de surchauffe domestique croissante. Même remarque avec la Chine, qui après avoir organisé la plus fantastique politique de création monétaire de l'Histoire en 2008-2009 a préféré attribuer ses tensions inflationnistes aux taux directeurs américains ou aux mauvaises récoltes.

Nous nous concentrons ici sur trois aspects prioritaires : la pollution induite par les mésalignements majeurs de taux de changes (et en particulier les conséquences néfastes sur les marchés financiers), la question de la gestion conjoncturelle du taux de change (dans le contexte de la crise des pays périphériques de la zone euro) et quelques remarques sur les évolutions en cours et à venir de la monnaie chinoise. Nous esquissons enfin quelques conclusions et recommandations, en toute immodestie.

▶ Les manipulations monétaires perturbent le calcul économique et financier

Jacques Rueff : «Soyez libéral, soyez socialiste, mais ne soyez pas menteur».

Avant d'être une exigence technico-économique, la lutte pour une monnaie honnête est une nécessité d'ordre public. «*Money is the barometer of a society's virtue*», écrivait Ayn Rand. Mais qu'est-ce qu'une monnaie honnête ? On se doute que, dans l'ordre interne, il doit s'agir d'un régime monétaire fondé sur la stabilité des prix. Dans l'ordre externe, il s'agit probablement d'une monnaie dont la valeur par rapport aux autres ne s'écarte pas trop fortement et trop durablement de sa valeur fondamentale. Dans les deux cas, le but est que les agents économiques ne soient pas trop perturbés dans la conception de leurs plans (y compris la localisation de leurs activités).

Où se situent les taux de changes d'équilibre, les parités fondamentales ? Quelle importance donner à la parité de pouvoir d'achat ? Nous ne savons pas. Mais, quant il s'agit de savoir si une parité est manifestement en état de déséquilibre persistant, nous nous trouvons dans la position du juge Potter Stewart de la Cour Suprême face à la pornographie : «*We know it when we see it.*» Quand un pays encore «émergent» accumule 3 000 milliards de dollars de réserves en seulement quelques années, cela signifie que sa monnaie ne fait pas l'objet d'une régulation objective par le marché, cela signifie aussi qu'il va déséquilibrer toute la macroéconomie de la planète, à commencer par les taux américains, enfin cela signifie qu'il prive ses habitants du fruit de leur travail (pour mieux solvabiliser les clients de Wal-Mart, ce qui ne constitue pas une politique de redistribution judicieuse).

Ce type de perturbation affecte la concurrence, c'est-à-dire au fond la connaissance, résultat d'un processus de découverte qui se fait par la compétition. Les principaux instruments de la connaissance économique, les signaux de prix, sont déréglés : Friedman comparait ce phénomène à un bruit de fond qui rend inaudible l'émission, et Rueff parlait de «faux prix». Brouillage de ce qui existe (l'état présent de l'économie) mais aussi et surtout brouillage des incitations (la croissance future) et brouillage des responsabilités. Avec, au final, des risques croissants, car le risque varie en fonction inverse de la connaissance.

Les marchés les moins efficients (pétrole, immobilier…) répandent fréquemment une fausse monnaie qui fonctionne comme un vaste dispositif de brouillage : nous y sommes presque habitués. Mais lorsque de puissantes distorsions de changes se surajoutent, les marchés et même les pays peuvent devenir des marécages insondables. S'agissant des pays, on sait désormais que l'absence de signaux de changes (nominaux) intra-zone euro a jeté un voile sur les écarts de fondamentaux, et qu'elle les a en fait encouragés. Autre exemple, une comparaison des perspectives entre un pays pris en plein dans le «mal Hollandais», le Brésil, et un pays aux antipodes, outrageusement sous-coté, Taiwan, ne peut se faire qu'à travers un prisme FX très prononcé.

S'agissant des marchés obligataires, le taux de change est étrangement oublié par les analystes alors qu'il existe une méthode, l'indice de conditions monétaires (ICM), qui permet de donner un équivalent en points de taux d'intérêt de la surévaluation du taux de change, et par laquelle on obtient des taux très différents de ceux que nous avons en tête. Par exemple, dans l'hypothèse d'une surévaluation de 20% de l'euro, le taux long nominal «économique» tourne autour de 5 % environ en France aujourd'hui (et non les 3,4% de l'OAT 10 ans officiel), un retraitement qui vient heurter les discours dominants sur les «taux bas». Appliquée à certains pays périphériques européens, cette grille d'analyse permet en outre d'expliquer une partie de la défiance des investisseurs non résidents : si les institutionnels anglais ou américains n'achètent plus de taux espagnols depuis des mois, c'est aussi peut-être, un peu, la faute à un euro trop cher.

L'intégration de la surévaluation du taux de change permet aussi de comprendre pourquoi l'incertitude règne sur les marchés d'actions : puisque l'évaluation d'une action repose sur la valeur actualisée des flux de revenus futurs, et puisque l'actualisation n'est jamais que l'inverse du taux d'intérêt, alors toute perturbation des signaux de taux d'intérêt via des distorsions de changes se traduit *ipso facto* par un grand trouble en matière de valorisation, et à terme par une sous-performance (au cours des vingt derniers mois,

l'écart de performance entre le S&P500 et le CAC40 se monte à 20 points de pourcentage, quelle que soit la monnaie utilisée, dollar ou euro ; et, par charité shintoïste, nous ne mentionnons pas les performances boursières du Japon). Ce qui nous conduit au deuxième point.

▶ Nul besoin d'une monnaie très forte en plein milieu d'une crise déflationniste

Paul Reynaud, 1936 : «La bourgeoisie meurt, sans le savoir, du Franc à 65 milligrammes d'or comme le nègre d'Afrique Centrale meurt de la tuberculose sans savoir que c'est le bacille de Koch qui le ronge. Mais au moins, le nègre ne crie pas : Vive le bacille de Koch !»

«Il faut éviter une guerre des changes», le refrain est bien connu. Mais, si l'on admet que le plus gros de la crise est derrière nous, il faut reconnaître que cette guerre a déjà eu lieu, et que nous l'avons largement perdue. Comme le notait le général McArthur, «toute guerre perdue se résume en deux mots : trop tard.» L'euro-dollar a fluctué autour de 1,43 en moyenne au cours des quatre dernières années, avec deux pointes à 1,6 environ. Face à un partenaire commercial encore plus important, le Royaume-Uni, l'euro a gagné 20% au cours de la crise et ne les a jamais perdu depuis. La Fed a ainsi exporté une partie de la crise vers la zone euro, comme Roosevelt en 1933 (c'est la sortie du Gold Standard qui a permis de sortir de la grande crise de déflation en permettant une chute du dollar), et la Banque d'Angleterre à procédé avec nous un peu comme en 1992 (sortie du SME). Au final, la croissance en zone euro s'est davantage contracté que la croissance américaine au cours de cette crise, alors même que le foyer de la crise se situait aux US : le FX doit y être pour quelque chose. Les trois pays de l'OCDE qui ont le mieux traversé la crise (en dehors des pays spécialisés dans les matières premières) sont la Suède, la Pologne et la Corée du Sud : trois pays qui ont laissé tomber leur taux de change nominal d'environ 20% au plus fort de la crise (les deux premiers pays face à l'euro, le troisième face au dollar), ce qui devrait nous inciter là aussi à redécouvrir le rôle contra-cyclique des changes.

Certes, nous objectera-t-on, «l'herbe est toujours plus verte de l'autre coté de la parité», mais depuis quelques années cette complainte apparaît assez fondée en zone euro et au Japon. Si Toyota a du mal avec Hyundai, et Sony avec LG, et si Toshiba se fait doubler par Samsung, l'explication ne tient pas uniquement à la maestria industrielle des Coréens mais aussi à la cherté surréaliste du Yen. Bob McTeer (ancien président de la Fed de Dallas) résumait bien l'état d'esprit plus pragmatique qui prévaut chez les Anglo-Saxons : «Je préfère un dollar fort pour l'éternité, mais à l'heure actuelle je

désire pour le dollar ce que Saint Augustin ressentait à propos de la chasteté. Pour paraphraser : Seigneur, rendez notre dollar fort, mais surtout pas tout de suite.»

Arrimés à la monnaie unique, les pays de la périphérie en zone euro se trouvent au contraire dans une situation délicate. Il est vrai que l'ajustement face à des chocs asymétriques durables peut tout à fait s'opérer de façon optimale en changes fixes, en Union monétaire ou dans un régime d'étalon-or mais… si les salaires réels sont très flexibles. Dans l'environnement contemporain (des marchés du travail rigides), la flexibilité du taux de change permet de réaliser l'ajustement avec souplesse et rapidité. Pourquoi ne pas laisser à un prix unique (le taux de change), très flexible celui-là, le soin de procéder à l'ajustement au lieu de multiplier les modifications de prix internes avec tout ce que cela implique comme contrainte ? «Pourquoi ne pas laisser le chien remuer la queue au lieu de laisser la queue remuer le chien ?» (Friedman). Les pays périphériques devront ainsi procéder à des ajustements réels, ce qui pourrait comprimer durablement la demande agrégée de toute la zone euro.

Parallèlement, un taux de change inadapté complique l'équation des finances publiques. Car dans un contexte de fragilité économique une politique de consolidation budgétaire doit être en bonne théorie «lissée» par la banque centrale. C'est du moins ce qui s'est passé dans tous les cas d'ajustements radicaux et réussis (pays scandinaves et Canada dans les années 90, par exemple). Que se passe-t-il si cet accompagnement fait défaut? le programme de consolidation sera-t-il jugé crédible par les marchés ?

Cela complique aussi le management des pays dits du «cœur», car la sensibilité à la valeur externe de la monnaie n'est pas la même. L'élasticité-prix des exportations en volume de l'Allemagne est voisine de -0,3 ; celle des exportations de la France est de -1. Autrement dit, on risque de renforcer encore l'hétérogénéité intra-zone.

Finalement, une monnaie forte ne peut être que la résultante (et non pas la cause) d'une économie forte, c'est-à-dire d'une économie qui réalise des gains de productivité, où les régions convergent et où le taux de chômage ne stagne pas à 10% ; on l'a trop souvent oublié ces dernières années en zone euro.

La Chine prise à son propre piège

«The biggest problem with China's economy is that the growth is unstable, unbalanced, uncoordinated, and unsustainable», Wen Jiabao, mars 2007.

La Chine a libéré ses échanges commerciaux ; les résultats de la balance des comptes courants sont dictés par les marchés. Mais les mouvements de capitaux restent sous un régime de contrôle des changes centralisé. Tous les paiements en provenance de l'étranger, tous les dollars gagnés par les entreprises chinoises, doivent être cédés à la Banque centrale et convertis en monnaie nationale. Ce système devrait évoluer. Pour cela, il faut que les autres pays aient un intérêt à détenir des actifs libellés en monnaie chinoise. Il faut que la Chine offre des produits d'épargne aux gens qui acceptent de garder leurs avoirs en yuans. Et il faut que la rentabilité de ces produits soit en ligne avec celle des placements offerts sur les places occidentales. Ce qui signifie que la libéralisation de la monnaie chinoise devra s'accompagner d'une libéralisation parallèle de tout le secteur de la finance. Ce sera un événement d'une ampleur gigantesque.

Pour l'heure, tant qu'ils continueront à manipuler leur devise et à accumuler des réserves en dollars, leur politique monétaire restera l'otage de celle de la Fed. Or la Fed reste confrontée à une situation domestique qui justifie, d'après son mandat, une politique accommodante. Rappelons que l'établissement d'une politique monétaire adaptée au cycle dans un pays émergent est la responsabilité de la banque centrale dudit pays, et non pas de la Fed, à moins que l'on se décide une bonne fois pour toute à lui confier la gestion de toute la planète : «*I don't think it's reasonable to demand that the Fed stop fighting US unemployment in order to keep Chinese currency manipulation from leading to cotton hoarding by Chinese farmers*». (Paul Krugman).

Certes, monétiser la dette publique des USA via les banques centrales des pays émergents n'est pas très charitable, mais la Fed n'oblige personne, et il faut peut-être y voir comme une forme de compensation après les années de *conundrum* des taux d'intérêt. Tant que la Chine ne récupérera pas sa souveraineté monétaire en laissant librement flotter sa devise, ses errements mercantilistes l'enfermeront dans le triangle d'incompatibilité de Mundell.

Deux éléments servent ici de déclencheurs utiles. Tout d'abord, la reconnaissance croissante que l'appréciation du change est un instrument incontournable dans la lutte contre l'inflation (la bulle sur les matières premières aura au moins servi à quelque chose d'utile). Ensuite, si la banque de Chine ne reçoit que les taux d'intérêt bas sur les titres du Trésor US, les investisseurs privés américains reçoivent quant eux les rendements élevés

des actifs achetés dans les pays émergents. Il faut être deux pour danser le tango, et l'on devine quel est le danseur qui va se lasser le premier.

Attention toutefois à un point souvent passé sous silence : aussi nécessaire soit-il, le grand ajustement du yuan devra se faire de façon progressive, dans le respect du gradualisme chinois traditionnel. Car il y aura des perdants : nous tous. Seul le temps permettra de lisser les pertes pour des consommateurs occidentaux habitués à recevoir un chèque de Pékin à chaque achat de produit bas de gamme. De plus, on ne connaît pas bien la fonction de réaction des autorités de Pékin mais peut-être sont-ils tétanisés par le précédent des accords du Louvre (l'appréciation brutale du Yen avait constitué le point de départ de la crise japonaise). Toujours est-il que la convertibilité de la monnaie chinoise progresse petit pas par petit pas : accords bilatéraux d'échange de devises (pour permettre aux partenaires commerciaux d'utiliser leurs réserves en yuan) ; souscription pour 50 milliards USD de DTS émis par le FMI (donc le FMI pourra prêter en yuan) ; émission à Hong-Kong de bons du Trésor chinois libellés en yuan, ce qui place le yuan dans le panier des monnaies internationales ; plusieurs autres initiatives vont dans le même sens, mais le grand saut n'est pas pour tout de suite… pour le plus grand bien de tout le monde.

▶ Quelques recommandations

– Nous aimerions voir un plus haut degré d'assertivité sur ce sujet. A trop vouloir ménager les susceptibilités, on finit par accepter la tyrannie du *statu quo*. Un exemple avec la réunion du G20 à Paris en février dernier où, en raison de l'opposition de la Chine, du Brésil et de la Russie, il n'a pas été fait mention des réserves de change.

– Nous ne sommes pas dans un «non-système complaisant» depuis 1971. Il faut se concentrer sur la convertibilité des monnaies, dénoncer l'homologie sauvage entre stabilité et fixité des changes et ne pas oublier que les changes réels importent au moins autant que les changes nominaux.

– Une économie globalisée est comme un grand jeu de Mikado : attention à ne pas déplacer une pièce sans s'être assuré au préalable des effets de ce déplacement sur les autres pièces du jeu. On ne peut pas accumuler frénétiquement des réserves de changes puis se plaindre de la création monétaire domestique ou du trop bas niveau des taux de l'autre coté de l'océan.

– Le FX doit être traité comme un indicateur avancé, et comme une classe d'actifs à part entière. Si les déséquilibres sont importants, cela signifie qu'il y a de l'argent à gagner.

– Le raisonnement en termes d'ICM devrait être plus diffusé, les liens entre FX et taux d'intérêt plus approfondis.

– Nous ne prônons pas des *Target zones* à défendre coûte que coûte mais, simplement, un peu plus de pragmatisme. Au moment de la prochaine grande crise mondiale, nous préférerions ne pas voir l'euro-dollar à 1,60. Or, s'il est coûteux de vouloir doper sa monnaie, il est assez facile de la faire baisser. Sommes-nous condamnés en zone euro à servir de variable d'ajustement monétaire ?

– Ne nous faisons pas trop d'illusions sur les opportunités qui naitront d'un vaste *rebalancing* du modèle de croissance chinois à la suite d'une appréciation significative du Yuan : la Chine ne représente que 3,5% de la consommation mondiale, c'est une base de développement qui n'est pas assez large par rapport aux espoirs qu'elle «suscite».

– Le banquier central indépendant est le garant du maintien de l'ordre monétaire. Certains trouvent cela navrant et un peu inquiétant : «*Any system which gives so much power and so much discretion to a few men, is a bad system. To paraphrase Clemenceau, money is much too serious a matter to be left to the central banker.*» (Friedman). Mais, sous un angle plus concret, on peut aussi penser qu'en zone euro l'architecture institutionnelle que prévoyait le Traité sur les questions de changes, une construction basée implicitement sur un duopole BCE-Eurogroupe, n'était pas si mauvaise, et au final pas très éloignée d'une répartition des rôles «à l'américaine». Et si nous revenions au Traité ? Et si l'Eurogroupe prenait ses responsabilités ?

Échanges

Éric Lombard

Il me semble que nous avons en Europe une Banque centrale brillante et je suis très honoré d'être à la même table ronde que son futur président, mais qui a une vision limitée de son mandat par rapport aux autres banques centrales. Parce que le mandat de la banque centrale européenne si j'ai bien compris, est un mandat de stabilité des prix, donc un mandat sur la valeur interne de la monnaie. Et il n'y a pas de mandat, il n'y a pas de discours, il n'y a pas de vision sur la position externe de l'euro

Mario Draghi

It is a bit too early to ask me these questions! I will however give you an answer, which I would probably give you after November 1st!

Technically, we are now sure that you cannot have a monetary policy that addresses both objectives, i.e. exchange rates and price stability. We know this, as I have mentioned, from a very large body of research throughout the 1990s. Secondly, the ECB does not have anything concerning exchange rates in its mandate. And I don't think the US Fed, like other central banks, has such a mandate either. The difference with other central banks is that one of the explicit objectives of the US Fed besides price stability is full employment and growth. You cannot say that the ECB does not care about employment and growth: it will support both through price stability. There has never been a time like the one we are living through now in Europe when this is so important. When we look today at what is hampering growth in Europe –and there is more than one factor– one of the main reasons is the huge sovereign risk spreads that are now over our debt. When you look at the real cost of credit that companies pay, it is not the short-term policy rate of the European central bank, it is the interest rate on government bonds that is having an impact because those bonds represent the

alternative investment. In other words, when you ask why the real cost of credit is so high, the answer is risk premiums. And there are several components of the risk premium. One, of course the most important, is public debt, together with the deficit, budget situations and conditions in different countries. But the other component of the risk premium is price stability. It is very important to see that price stability is not being questioned at this point in time, because otherwise you would have an even higher risk premium. The ECB is not very different from other banks around the world. Its mandate is just more clearly specified: monetary policy, price stability.

And, as I said, I will give the same answer after November 1st!

Question du public

J'ai lu qu'aux États-Unis, le taux de dette sur PIB après la guerre était monté largement au-delà de 100%, et que de 1945 à 1970, la réduction de la dette sur PIB s'est faite parce qu'il y a eu de l'inflation, et de la croissance. La croissance, nous n'en avons pas beaucoup, est-ce que l'inflation n'aiderait pas ?

Donald Kohn

No, I do not think that inflation is an answer at all. And that is not what happened between 1945 and 1970. In fact, once the Federal Reserve was freed from supporting the government market securities in 1951, inflation through the 1950s and the first half of the 1960s was extremely low. We were at price stability. And that was the time when we had flourishing economy, restraint on federal spending relative to what it had certainly been during the war, and the debt/income ration came down. I think trying to resort to inflation to address the debt to income ratio in the US or in any currency area or country would be a serious mistake. I do not think it would work; it would only contribute to economic instability and would be a very shortsighted policy.

Question du public

Pourquoi l'idée d'une monnaie planétaire, qui a été évoquée par John Maynard Keynes il y a maintenant 70 ans, n'est-elle pas envisagée, au moins en perspective ?

Jean Pisani-Ferry

Ce genre de système repose sur des contraintes considérables sur les politiques nationales. Le contexte dans lequel nous sommes n'est pas du tout un contexte dans lequel les États acceptent des contraintes considérables sur les politiques monétaires nationales, comme on l'a bien dit à cette table. Yan Lan

a dit que la Chine considère que c'est un sujet de souveraineté. Donald Kohn a dit qu'il n'est pas question que nous demandions à des pays de mener des politiques suboptimales de leur propre point de vue.

Je crois que c'est cela la réalité. C'est une réalité dans laquelle les politiques sont profondément ancrés dans des objectifs nationaux, et les sujets de coordination internationale sont des sujets à la marge.

Ricardo Hausmann

José Cordoba et Joaquim Levy ont assisté à des crises en Amérique latine, et on sait bien comment cela se passe là-bas. Maintenant, on voit les crises en Europe. Il y a par exemple la Grèce qui a un taux de change fixe vis-à-vis de l'Allemagne et un déficit externe immense. Au-delà du déficit fiscal, il y a un déficit externe immense, qui est en train de se fermer à cause de la baisse de la demande interne. Il n'y a rien qui démarre les exportations en Grèce. Vous n'imaginez pas l'élimination des monnaies mondiales et la réintroduction de la drachme ?

Eric Lombard

Je pense que là nous sommes sur un sujet des flux et de stocks. Le sujet qui rend le dossier compliqué, c'est que la Grèce a une dette en euros, que les banques grecques ont une dette en euro. Si la Grèce devait réintroduire la drachme, cela ne changerait pas la dénomination de cette dette. Et si la drachme en l'occurrence devait baisser, cela rendrait le poids encore plus important. Il y a une impossibilité technique, me semble-t-il, tant que les comptes ne permettent pas de faire quelque chose qui permette à la Grèce de rembourser encore une fois une dette libellée en euro. C'est cela, le sujet.

Jean Pisani-Ferry

Deux ou trois mots en conclusion. Nous avons traité ce sujet dans un contexte particulier, qui est un contexte d'énorme asymétrie entre les pays émergents et les pays avancés, des asymétries importantes aussi entre pays avancés entre eux, entre l'Europe et les Etats-Unis, et entre pays émergents entre eux. La question est d'abord de savoir comment les monnaies, comment les changes répondent à cette situation d'asymétrie. Je crois que c'est très vrai de dire qu'il doit y avoir des évolutions différentes. Nous ne sommes pas du tout dans une situation dans laquelle tout écart serait le signal qu'un pays s'écarte de la discipline ou de l'évolution commune pour tenter d'exporter son chômage. C'est aussi le reflet de situations qui sont très différentes. C'est vrai de dire qu'aujourd'hui la situation des Etats-Unis est particulière par rapport à la situation de beaucoup d'autres pays sur le plan de la demande comme sur le plan de l'offre.

Cela, il me semble que c'est la toile de fond. La difficulté que j'ai moi, avec la position chinoise sur ce sujet, c'est que je crois que la Chine défend une position qui n'était pas très différente avant la crise, qui n'était pas très différente avant cette énorme asymétrie qui s'est creusée. Elle ne reconnaît pas complètement que cette situation nouvelle appelle des changements importants. C'est vrai qu'il y a eu ce choc considérable et ce développement du chômage en Chine, mais c'est vrai aussi que cette situation est largement derrière nous.

Aujourd'hui nous avons une situation beaucoup plus asymétrique, et je crois que le fait que la Chine ait une position rigide sur ce point crée un problème d'action collective pour l'ensemble des pays émergents. Ce problème d'action collective pour l'ensemble des pays émergents fait que la solution dans laquelle simplement les monnaies réagiraient de manière assez spontanée à cette symétrie de situation ne se crée pas, ne se développe pas complètement. Il y a des manières très différentes de réagir, certains acceptant complètement – c'est le cas du Mexique – les évolutions de change, d'autres comme le Brésil ne les acceptant pas en disant : on ne va pas accepter de s'apprécier par rapport à nos propres concurrents, même si on peut accepter de s'apprécier par rapport aux pays avancés. Je crois que c'est cela toute la difficulté de la situation dans laquelle nous sommes et qui crée des problèmes de coordination internationale qui sont particulièrement délicats, et beaucoup plus difficiles à gérer que ceux que l'on a gérés au moment de la dépression dans laquelle finalement tous les pays étaient à peu près dans la même situation, et la réponse devait être très symétrique.

Aujourd'hui, les réponses souhaitables sont asymétriques, et c'est cela la difficulté.

3.

États-Nations, zones économiques, zones politiques

Au cours des vingt dernières années, les États-Nations ont vu leurs prérogatives écornées : la mondialisation les a soumis à la mobilité des capitaux internationaux, les firmes multinationales se sont émancipées de leur pays d'origine et les accords régionaux et internationaux leur ont lié les mains, tout particulièrement en Europe.

Ces accords ont pourtant été conclus pour redonner aux États des instruments pour agir, au moins collectivement, sur leur environnement. Mais la crise mondiale nous a brutalement démontré l'inefficacité de l'organisation des États qui n'ont pas su réguler les marchés ni les déséquilibres mondiaux. Ils sont eux-mêmes victimes de leur propre timidité, chargés aujourd'hui de dettes qui n'étaient pas initialement les leurs. Il s'agit donc de revenir sur la pertinence de chaque échelon de décision – national, régional, international – pour les grands dossiers de la politique économique, et d'étudier plus particulièrement le cas européen, qui devra nécessairement évoluer.

Contribution du Cercle des économistes

Agnès Bénassy-Quéré

Témoignages

Dominic Barton • Jorge Castañeda • Dominique Cerutti • Parag Khanna
Roberto Lavagna • Maurice Lévy • Changyong Rhee

Modérateur

François Lenglet

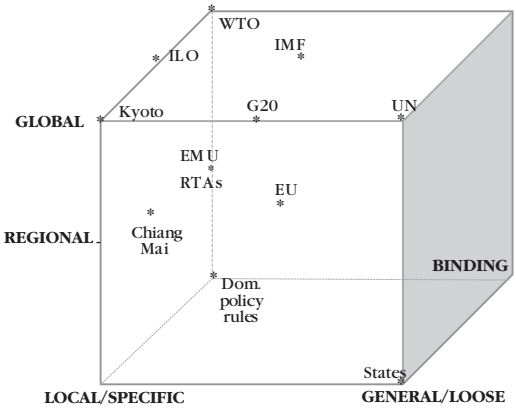
La Terre est un cube

Agnès Bénassy-Quéré

Le sujet de cette table ronde est tellement compliqué que j'ai pensé vous présenter une image. Je vais vous expliquer pourquoi la terre est cubique. Imaginez, de haut en bas, plusieurs niveaux de gouvernements : mondial en haut, régional au milieu, local en bas.

De gauche à droite, les sujets sont rangés par niveau de spécialisation. À gauche, vous avez les coordinations spécifiques, et à droite les plus générales. Enfin, de devant vers l'arrière, vous avez le degré de contrainte exercé par le niveau de gouvernement.

Ce qui va nous intéresser d'abord, c'est le dessus du cube où vous avez une surface dans laquelle se promène l'initiative mondiale. Si vous prenez par exemple l'axe de gauche, tout au fond vous avez l'OMC qui est à la fois mondiale, contraignante et spécifique au commerce. Devant, vous avez Kyoto également spécifique et mondiale, mais peu contraignante.



Première question que l'on peut se poser : où placer le G20 sur cette surface ? Le G20 est plutôt vers l'avant : pas très contraignant. Est-ce qu'il ne faudrait pas le repousser un peu plus vers l'arrière ? Peut-être vers la droite un peu plus générale, ou au contraire un peu plus spécifique, vers la gauche.

À l'étage inférieur, le niveau régional. Nous y voyons des initiatives monétaires en Asie, en Europe… Nous avons des initiatives commerciales, les accords régionaux. Nous avons l'Union européenne qui est quelque part au milieu.

Deuxième série de questions que l'on peut se poser «à cet étage», c'est comment ce niveau régional dialogue avec le niveau mondial. On voit que ce sont en partie les mêmes sujets, qu'il peut donc y avoir des conflits, ou au contraire des coopérations.

Enfin, au rez-de-chaussée, nous avons le niveau national. Évidemment les gouvernements ont tout en charge, c'est donc général, et ils ne sont contraints par rien sauf par des électeurs de temps en temps, et encore pas dans tous les pays. À l'opposé, nous avons des règles économiques qui peuvent être contraignantes, des règles monétaires, des règles budgétaires éventuellement inscrites dans la constitution.

Troisième série de questions que l'on peut se poser, c'est comment ces règles qui peuvent être contraignantes au niveau national, peuvent cohabiter avec une coordination macro-économique au niveau du G20, au niveau régional, qui par construction nécessite que les gouvernements ne soient pas tenus par des règles.

Cette session est donc en réalité une promenade à l'intérieur de ce cube en compagnie de quelques-uns de ses acteurs, observateurs ou utilisateurs.

Vaches maigres et priorités politiques

Roberto Lavagna
Ancien ministre de l'économie et de la production d'Argentine

Il faut chercher l'origine de la mondialisation dans les données technologiques en matière de communication qui ont contribué à «rétrécir» le monde. Cependant, cela n'aurait pas suffi pour atteindre le niveau actuel de mondialisation si le processus n'avait pas été assorti de compléments tels que l'ensemble des accords mondiaux, régionaux et sous-régionaux, de nature économique et commerciale (l'UE, l'ALENA, le Mercosur ou l'OMC), monétaire et financière (le FMI, la Banque mondiale, les accords et les comités de Bâle), sociale (les Objectifs du Millénaire pour le développement, l'OIT) et même politique (le droit d'ingérence humanitaire, les Tribunaux internationaux), pour ne citer que quelques exemples. En fait, un grand nombre d'accords, qui étaient à l'origine spécifiques, sont devenus multithématiques comme, par exemple, celui de l'UE.

Pendant la période de l'après-guerre, la plupart de ces accords sont devenus de plus en plus explicites et ont donné lieu à la création d'institutions internationales et même supranationales. D'autres accords n'ont pas atteint ce statut mais ils n'en sont pas moins restrictifs des souverainetés nationales. Dans beaucoup de domaines, en particulier dans ceux de l'économie et des finances, la «pensée unique» a joué un rôle implicite tout aussi restrictif, souvent encore plus restrictif du fait d'un certain manque de transparence des pouvoirs de fait d'une libéralisation illimitée, ou de l'incapacité à faire valoir une voix, même dans les cas – nombreux – où elle était l'expression des majorités qualifiées.

La grande crise des années 2008-2009 et celles qui l'ont en quelque sorte annoncée, telles que la crise en Amérique latine au cours des années 1980,

celles du Japon, de la Russie et des pays asiatiques à différents moments des années 1990, celles des grands fonds d'investissements sophistiqués ou des actions technologiques, ont mis en évidence un système asymétrique de régulation.

Dans le domaine économique et financier, les accords explicites ou implicites agissent fermement lorsqu'il s'agit d'induire des époques d'essor au moyen de dérégulations, de l'élimination des barrières normatives, de la baisse des taux d'intérêt, de l'expansion illimitée du crédit, d'innovations opaques dont la transparence est très faible, et de l'évaluation des performances à court terme. En outre, les médias s'appuient de plus en plus sur l'instantanéité et se comportent, à leur tour, comme un reflet et un amplificateur des comportements de « troupeau », à savoir, le troupeau comme lieu où l'on punit ce qui est différent.

Ces mêmes accords semblent ne plus avoir de raison d'être lorsque « l'euphorie » atteint sa limite et que les bulles spéculatives ne peuvent plus tenir, qu'il s'agisse de bulles financières, immobilières ou technologiques. Un pays ayant profité de manière irresponsable de cette prospérité économique et financière aura toujours comme contrepartie un autre pays ayant tiré avantage de la capacité de demande artificiellement créée pour renforcer sa propre expansion économique. Et ce même argument peut être appliqué sans trop d'efforts à la situation d'une région, d'un secteur économique ou d'une grande entreprise multinationale. Derrière celui qui est en faillite, il y en a toujours un, ou beaucoup, qui ont fait des bénéfices.

▶ Un système asymétrique

Le système est asymétrique parce qu'il favorise, au cours de l'expansion des euphories, tous les accords, tous les mécanismes ou toutes les pensées qui soutiennent son développement. Il s'agit d'une « situation gagnant-gagnant ». Tout change lorsque la limite est atteinte, en termes sociaux et économiques, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale, lorsque la situation se transforme en un partage des pertes où il n'y a généralement pas de corrélation directe avec les facteurs et les acteurs politiques qui ont déclenché la crise. Une bonne partie des réponses « mondiales » à cette période de l'après-crise qui est encore en cours concernent précisément ce partage des pertes. Une partie de l'asymétrie se rapporte à la différence de disponibilité des États nationaux et de leurs sociétés pour transférer une partie de leur souveraineté par des accords : cette prédisposition s'affaiblit et elle nourrit des réponses politiques de rejet des « autres » lorsqu'il s'agit justement des pertes.

S'il y a une leçon à tirer de ces réalités en termes de formulation des politiques pour les pays, c'est que les moments les plus dangereux sont ceux où les ressources financières sont abondantes. Ce sont précisément les moments où les gouvernements commettent les plus grandes erreurs quant à la politique économique : ils oublient l'importance des équilibres macroéconomiques réels, ils financent des fantaisies, ils méprisent les équilibres entre les générations et ils se laissent attraper par « l'acceptabilité » – interne et externe – de leurs politiques pour ceux qui ont des ressources excédentaires, plutôt que de se poser la question de savoir si celles ci sont « soutenables ».

Cela peut paraître étonnant, mais c'est au moment où la liquidité internationale est faible, où les ressources sont relativement rares et où les restrictions budgétaires (publiques ou privées) s'imposent, qu'il faut pouvoir démontrer son art du gouvernement. Cet art n'est autre chose que la fixation des priorités. Des priorités qui doivent être établies en tenant compte de l'équilibre entre le présent et l'avenir, entre le nationalisme et la mondialisation.

Le Mexique et les États-Unis, entre bilatéralisme et multilatéralisme

Jorge Castañeda
New York University

J'aimerais centrer mon propos sur le Mexique bien sûr, mais aussi sur l'Amérique centrale et les Caraïbes dans nos rapports avec les États-Unis. Je voudrais surtout souligner que ce qui vaut pour le Mexique, ne vaut pas nécessairement pour le reste de l'Amérique Latine, parce que l'on constate une division de plus en plus forte entre l'Amérique du Sud et la partie sud de l'Amérique du Nord ou la partie nord de l'Amérique du Sud. Peut-être le meilleur exemple est-il dans les deux élections qui se sont déroulées en juin 2011, à Rome et à Washington : le Brésil n'a pas soutenu le candidat mexicain au FMI et le Mexique n'a pas soutenu le candidat brésilien à la FAO. Les deux choses n'avaient bien sûr rien à voir l'une avec l'autre, mais il est quand même intéressant de les noter.

Le problème pour les pays comme le Mexique, les pays de l'Amérique centrale et des Caraïbes, est que nos rapports économiques – le mot «dépendance» serait-il plus juste ? – avec les États-Unis sont tellement étroits, les économies sont tellement imbriquées que l'on est obligé de gérer le gouvernement, que ce soit aux finances, à la Banque centrale, aux Affaires étrangères… en fonction de ce rapport si étroit. Dans le domaine économique en particulier, qu'il soit commercial ou financier, nous avons ainsi des marges de manœuvre très étroites. Le tourisme est un exemple flagrant : le Mexique, la République dominicaine, le Costa Rica par exemple, sont trois destinations touristiques importantes. Ce sont aussi des pays pour lesquels le tourisme est très important. Or, 90% des touristes viennent des États-Unis. On ne peut donc pas trop jouer avec cela : les rapports économiques sont par nature

bilatéraux. C'est comme cela et cela ne va pas changer.

Nous, Mexicains, et d'autres avec nous, avons quantités d'autres sujets à l'ordre du jour avec les Américains. Entre autres, l'immigration qui est un sujet majeur et un énorme défi pour le Mexique, le Salvador, le Guatemala, la République dominicaine, Cuba. Ce sont des sujets qui relèvent aussi de discussions bilatérales. On peut dire la même chose pour la drogue et pour la sécurité. De notre côté, nous aimerions multi-latéraliser au maximum ces sujets-là. Nous voudrions le faire parce que l'on sait que si l'on est coincé avec les Américains dans un rapport de 1-1-1 sur les thèmes de l'immigration, de la drogue ou de la sécurité, il est très compliqué de mener des négociations à peu près paritaires ou égalitaires. D'où l'importance d'une multilatéralisation de tous les thèmes qui ne sont pas strictement économiques. Les Canadiens y sont parvenus et réussissent très bien sur tous ces fronts depuis 40 ans. Nous, nous essayons.

Au Mexique, nous essayons depuis 2002 d'être des membres non permanents, mais réguliers du Conseil de sécurité. C'est arrivé deux fois depuis 2002 et c'est un grand changement pour le Mexique. Je pense que cela va dans le bon sens, mais c'est très compliqué, parce que nous retombons très vite sur cette énorme tension créée par des rapports économiques fondamentalement bilatéraux et des rapports non économiques, qu'ils soient politiques, de sécurité, d'immigration, de drogue, etc. que l'on voudrait le plus multilatéraux possible.

Globalization cannot be Switched On and Off!

Parag Khanna
New America Foundation

Today, a lot of people take it for granted that globalization is retrenching, that we are having de-globalization or a reversal of globalization… I would like to make the contrary argument and it will be my first point.

Three times in the last decade, people have used those terms. The first was 9-11, the terrorist attacks on the United States. The second was the collapse of the World Trade Organization, the Doha round. The third is the financial crisis.

▶ Globalization, a continuing, organic process

Despite three major shocks or obstacles, put in the way of the advancement of globalization, we still see in so many ways, –economic, political, demographic, technological and otherwise– the continuation, the widening and deepening of globalization that I think we have to appreciate it as a much larger organic process that cannot be switched on and off.

I like to think of it as a process that is at least a thousand years old, if you go back to the silk road of the Middle Ages, which connected Europe to China and really created the first inter-regional trading system. This was the first major wave of globalization after which came colonialism, the European discovery of the New World, the expansion of mercantilism, the industrial revolution, and so on. Even into the 20th century, which was really the third or fourth wave of globalization, still 10 to 15 countries dominated the world economy. It is only now that we are entering a phase where globalization is truly global; where all countries, regions and nations are participating more and more.

So, the notion that because certain core Western economies are fiscally struggling in terms of trade balances does not mean that globalization itself is being switched off. In fact it is continuing very strongly on an inter-regional basis in what I think is a fifth wave of globalization.

▶ "L'Union fait la force"

As new inter-regional patterns emerge, the *region*, which has been the most under-studied unit of analysis in global governance, actually becomes very important, it builds on trends that we actually saw in the late 20th century. This is where the European Union becomes very important, because the E.U. has in fact been the foremost advanced, developed, sophisticated, super-national and original mechanism.

If you think about it, much of the world is actually populated by small, poor, often landlocked, post-colonial countries that have come to realize that they too need to agglomerate in some way in order to take advantage of certain intra-structural, geographic conditions to strengthen their economic positions.

In fact you can see the development of the East-Asian community, the Asian regional agreements, the union of South-American countries, the Golf Cooperation Council in the Arab world and even the African union. You can see that the usage of the word "union" is quite conscious here and that lessons have been learned from the European model in other parts of the world. Here again you can see evidence in regional monetary funds, regional development banks even peacekeeping forces.

I believe that regionalism is becoming the sort of compromise between total open globalization and total national retrenchment. This is why we have to study regionalism quite a bit more.

The deepening of inter-regional trade patterns, what people used to call South-South trade –and that was quite a pejorative term, poor countries trading with each others– Latin America trading with Africa, Chinese and Indian trading with Africa and investing in Latin America enormous amounts growing at exponential rates, this process is a major driver of the next wave of globalization, irrespective of what is happening in Europe and the United States. So we have to take into account that for many countries there is a great interest in globalization carrying forward on those different terms.

I think the competition between regions, particularly the Western concern over the rise of Asia, is gradually going to force us to redefine what we actually mean by these regions and those terms. For example, the term "West" has traditionally just meant transatlantic relations, North America

and Western Europe. But, for the West to be strong, it probably should be considered as having three poles, three pillars: Europe, the European Union, not just Western Europe, which means 600 million citizens, North America but also Latin America, which has enormous potential, large population, vast natural resources, fast growing economies… To me, you cannot say that the West is failing and succumbing to the East when you think of its future with these three powerful pillars.

▶ The four Cs

There are aspects of globalization that cannot be switched off and that have not been talked of much yet, and that is the disaggregation and fragmentation of political space. I like to think that in the 21st century, we will not talk only about countries but that we will talk about countries, cities, companies and communities, the four Cs. They are four different kinds of actors that overlap in a very medieval pattern, with shared authority, public/private partnerships and relationships that you can see in the diplomacy around all sets of global issues and that really bring together these different kinds of actors but also bring them into conflicts with each other.

The Role of the State, Regionalism, and Globalization in Asia

Changyong Rhee
Asian Development Bank

Up until the 1970s, relations between Asian countries as independent states can be said to be very limited. Development stages were too different among Asian countries to seek a common interest and the Cold War pitted many Asian countries against their neighbours. The People's Republic of China (PRC) completely closed its doors to market economies and India tried to build a self-sustained and independent economic structure after its colonial era. Japan led economic ties within Asia but was unable to nurture it into "regionalism" due to fractured relations with other Asian countries before and during World War II.

The situation changed from the 1970s with the emergence of the four Asian dragons –Hong Kong, China; the Republic of Korea; Singapore and Taipei ; China. These economies experienced high growth and rapid industrialization resulting from market liberalization and export orientation. The rise of the four dragons strengthened Asia's economic ties with advanced economies, but as competitors in exporting to industrialized economies, regional economic or political cooperation could not take priority over bilateral relationships with affluent western nations.

In the 1990s, a number of other changes occurred –socialism became a thing of the past, the PRC started to grow rapidly due to the introduction of market reforms, and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) expanded its membership to include states that were on the other side of the Iron Curtain. These developments not only expanded links between Asia and the rest of the world, but also heightened relations among Asian

nations through "the rise of factory Asia". Here, developing Asia sourced intermediate goods and parts from within Asia to assemble them into final goods to be exported to affluent western markets. In effect, it was during this period that regionalism began to take root, and the Asian voice began to be recognized. However, it is important to recognize that these regional economic ties arising from factory Asia have a certain limitation. As their final export destination was still advanced economies, stronger Asian ties did not imply greater economic independence from industrialized countries nor a more autonomous relationship within Asia.

▶ The beginnings of Asian regionalism

Ironically, it is actually the Asian financial crisis (AFC) of 1997 that accelerated efforts toward Asian regionalism. The AFC devastated a number of Asian economies, which had to undergo painful reconstruction to avail of financing from the International Monetary Fund. While some of the IMF prescriptions and recommendations by the western world to solve the AFC –such as fire sales of assets, massive layoffs, bank restructuring, monetary contraction, and fiscal tightening– were seen as extreme and unfair by affected Asian nations, they had no choice but to swallow the bitter pill because they had no reserve currency of their own and had to comply with the requirements to make them eligible for IMF assistance.

Learning from the AFC, Asian economies started to feel strongly the need for regional economic cooperation and tried to establish a mutual support mechanism that could help them in times of crises. The Chiang Mai Initiative (CMI) was introduced in 2000 during the 33rd Annual Meeting of the Asian Development Bank to create a network of bilateral swap arrangements among ASEAN+3 countries[1] to address short-term liquidity difficulties in the region and to supplement existing international financial arrangements. The idea of an Asian monetary fund and an Asian monetary union also surfaced, even though these proposals faced strong opposition internally and externally. In any case, Asia's financial restructuring after the AFC strengthened its financial markets and made it more resilient when the subprime crisis erupted in 2007.

The extent of damage wrought by the subprime crisis of 2007 provided new impetus to upgrade regional economic and political ties. It gave the

1. Includes the 10 members of the Association of Southeast Asian Nations –Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao People's Democratic Republic, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand, and Viet Nam– plus the People's Republic of China, the Republic of Korea and Japan.

ASEAN+3 new interest in expanding the bilateral system of swap agreements into a multilateral pooled fund of US$120 billion. The subprime crisis in effect expedited the CMI's multilateralization by setting up a regional reserve –pooling arrangement–, and this has been in effect since March 24 2010.

It is ironic that during the heat of the subprime crisis, proposals for a European monetary system and European monetary fund were also floated—the very same things shot down by IMF and advanced economies during the AFC. In addition, the IMF was quick to provide liquidity assistance to Europe to prevent further deterioration in financial markets. Since Asia was unable to secure such a rapid and extensive support during the AFC, many Asian countries easily recognized the different treatment accorded to Asia and Europe by existing international systems and this promoted quicker consensus among Asian economies for strengthening the regional support mechanism. Indeed, Asia's march toward regionalism accelerated after the AFC of 1997 and the subprime crisis of 2007.

In addition, the emergence of the G20 as a new leading international forum contributed to the promotion of the Asian voice after the subprime crisis. While the crisis emanated from financial problems in the United States and Europe, Asia did its share to avert an economic slump in the region. In fact, Asia led the global recovery from the subprime crisis, and in recognition of this, its role in global economic debates subsequently improved. The G20 is a belated recognition of the current multipolar world and Asian economies are now better represented in global international fora. Large emerging Asian economies recognize the increasing global demand for an Asian voice, especially in the G20, and they feel responsible for ensuring that a regional voice is appropriately heard.

▶ "One Asia" still has a long way to go

Even then, Asia remains largely heterogeneous. Unlike in Europe, where countries share close cultural and linguistic ties and are advanced in their economic development, Asian nations are still at vastly different stages of development and have different historical backgrounds. Even today, "One Asia" is more of a myth than a reality. Complicated and often tense relationships between countries continue to hamper unity in East Asia, with nationalism undermining efforts at regional cooperation. Indeed, while most of Europe is already using the Euro as their single currency, Asia does not meet any of Mundell's four conditions for the establishment of a monetary union: labour mobility, capital mobility, a risk-sharing mechanism and similar business cycles.

While progress on regionalism has been notable, there is no unified Asian position on a number of key issues and there is still much room for improvement in regional cooperation. For example, in trade, tariffs within Asia are higher than between Asia and the rest of the world. According to the Asian Development Outlook 2011, South-South tariffs averaged 9.3% in 2005-2008, while South-North tariffs averaged at only 3.2%. In addition, other barriers remain. Trade-related infrastructure and logistics performance, as measured by the World Bank's Logistics Performance Index, shows the South to lag considerably behind the North, although it has been narrowing. Also, a comparison of Asia's South–South free trade agreements with their North–South counterparts in five key areas –tariff liberalization, rules of origin, liberalization of trade in services, notification to the World Trade Organization, and deep integration– reveals that the latter are generally more consistent with the World Trade Organization and other global rules. In this sense, "One Asia" is a long way from being anything like the European Union. As such, the Asian voice is not as unified as the European voice.

▶ Regionalism as a path to globalization

In conclusion, I would like to emphasize that growing regionalism in Asia will and should be promoted but it should not be regarded as building a regional block in Asia. Regionalism in Asia should be a path to globalizing Asia more effectively and swiftly.

One good benchmark is the internal dynamics between regionalism and globalization in the G20. Unlike in other organizations where coalitions are characterized either by income (high, middle, and low) or region (Asia, Africa, Latin America, Middle East, Europe, and North America), in the G20, coalitions among G20 members change depending on the issues under debate –variable geometry. So while the emerging economies' voice is strengthened in the G20 discussions, each state's own interest can still be reflected differently for different issues. Each nation in the G20 thus enters into dynamic coalitions with others that share its views. For example, in global imbalance issues, Asian and Latin American emerging economies show subtle differences while they were united in the IMF governance reform issue. Even among advanced economies, while the United States and the European Union wanted to introduce bank levies as part of global financial regulation, Canada allied itself with emerging markets in opposing the introduction of a common rule for bank levies.

As economic ties are increasing, regionalism will play a more important role in Asia. But it does not or should not imply that Asian nations' alliances

with nations from other regions will be reduced. Since the world is increasingly becoming interconnected and integrated, it is inevitable that inter-regional coalitions will ensue. Regionalism is thus a way to internationalize Asia and for Asia to become a part of a globalized world, proportional to its growing role in the global economy. Regionalism in Asia has to be a regional infrastructure, which expedites its connection to the global economic and more importantly political network. Commensurate with its rising economic power, Asia's contribution and responsibility to the global society have to increase too, through its rising regionalism.

An Increasingly Global and Wired World

Dominic Barton
McKinsey & Company

I believe that we are in the midst of an inflection point or a "collision" in terms of governance globally.

On the one hand, we are living in an age of increasing globalization and linkages amongst communities and individuals all across the planet –in fact to unprecedented levels. This has occurred in the past, over the last thousand years, but in the last thirty years, it has accelerated even further. For example, with the fall of the Berlin Wall in 1989, we saw the advent of global capital markets shifting power from States and country central banks to the global capital markets, on issues like currency rates and interest rates. We are seeing more and more global companies, which are having significant footprints in multiple countries; for example, the average global manufacturing company today has plants and suppliers in over 35 countries around the world.

Technology is fundamentally wiring the world and linking the world. There are today 2 billion Internet users on the planet. Over 150 million new Internet users came into the system in China last year. Facebook is the equivalent to the third largest country in the world with 600 million members. Twitter in 2010 doubled in size to 190 million users, which is the equivalent of the population of Brazil. Lady Gaga has a community of over 40 million friends on Facebook, from over 75 countries. This community calls itself "Little Monsters", and they connect not just on music but on social issues, for example, a Malaysian teenager posting to a teenager in Brazil about being teased in school or seeking advice on dealing with parents.

The amount of content dissemination has also increased dramatically. For example, 360 billion items were shared on Facebook in 2010. YouTube

experiences an average of 60 billion views per month with over 35 hours of video being uploaded every minute on the system[1]. We now have the capability through advanced routers and server networks to be able to download massive amounts of information in a very short period of time. For example, in the year 2000 if you wanted to download the equivalent of the US Library of Congress, it would take about 80 years on 56 kilobit per second dial-up telephone modems common then. Today, with the latest technology from organizations such as Cisco[2], this can be done in one second.

We are also seeing a global transformation in terms of the consumer, as people are able to get more information, do more comparisons, and living standards overall are rising around the world –over 450 million people, through international trade over the last thirty years– have been taken from extreme poverty levels to much higher living standards in countries like China and India. This will continue in Asia, South America and Africa.

The amount of trade clearly has expanded all across the world and we are also having to deal increasingly with global issues that affect all of us, such as climate change, health pandemics, and terrorism. On climate change, for example, we don't need to remind ourselves that water does not follow political or national boundaries as it flows –and how we *collectively* deal with water shortages will be important for our future economic and political stability.

▶ Old World Governance

While all these forces are at work –and they are, like gravitational forces– we have to, on the other hand, realize that most of our national and global governance structures are outdated: they look like they did 60 years ago, just after WWII.

This tension between an increasingly wired and connected new world and old governance models and institutions cannot continue. Agnès Bénassy-Quéré put up a very good chart describing the dimensions of our governance challenges as a cube, with one dimension, for example, ranging from communities to nation states to international governance. I tend to see our global system right now as a "bowl of spaghetti". This may not be a very sophisticated view or even a very appetizing view for some, but I think it fairly represents the major challenge we have: we are in the midst of an inflection point between an increasingly connected world linking billions of people in a myriad of different manners, while at the same time in a governance system which is 60 years old.

---

2. Managing Corporate Reputation in the New Normal, International Business Council, "*World Economic Forum*", August 2010.

▶ Going forward

I do not have any clear solutions for what the new global governance model should look like other than to suggest a way to get there. I believe that one of the most important requirements of moving to a new governance model is to deepen the *social capital* amongst people around the planet. This is very much along the lines of what Robert Putnam talked about in his book, *Bowling Alone*[3], in the US –building and deepening the sense of community due to its powerful effect on increasing economic growth and development. Rather than having people blog about shampoo (and interestingly enough there are 800,000 people blogging every day about shampoo), why can't we get that group to blog about some important issues, for example, as it relates to healthcare or education?

I think there are at least four different "vectors" along which we can see deepen global social capital. One is around the importance and *linkage of cities*. There are, for example 600 cities in the world, which account for 60% of GDP, and these cities are linking up more together in bi-lateral and multi-lateral manners.

We should also leverage the increasingly deepening *global electronic web of connections* that I outlined earlier in this talk.

Business can help lead the way too. In many respect, businesses are the most "global" institutions we have, and we are seeing more and more global multinational corporations actually getting involved in broader social issues, such as "education for employability" (working with government and educational institutes to try to improve the youth unemployment situation in at least five different countries including the US and Spain); working on dealing with the global water challenge (where we've seen six private companies with the IFC trying to lay out the issues and potential solutions).

I think we should study the "zoo" of quasi-public, quasi-private international organizations that have been set up in the last few decades to foster global cooperation –and are working quite well– like ICANN, the organization that has emerged, bottom up, to run the global Internet. Or the IATA, based out of Montreal, which manages international air transportation.

These are just some suggestions for how we might deepen our social capital to allow us to be able to go to the next step and modernize our international governance.

---

3. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon&Schuster, 2000.

Mondialisation et gouvernance de réseau

Dominique Cerutti
NYSE Euronext

Aucun doute : la planète se mondialise. Avec le développement des transports, l'éclatement des lieux de productions, la baisse des coûts de communication, l'explosion d'internet, l'augmentation des échanges universitaires, notre planète devient de plus en plus un «village», qu'il soit considéré global ou multipolaire. C'est particulièrement marquant sur le plan économique où la globalisation crée une concurrence mondiale.

Tous les secteurs sont concernés, mais les impacts sont différents. Ils sont liés à la nature de chaque industrie. Les marchés financiers, dont le rôle premier est de mettre en relation les offres avec les demandes de financement, c'est-à-dire l'épargne avec les projets d'investissement des entreprises et des ménages est un témoin majeur de ces évolutions.

Il y a trente ans, les moyens techniques et les barrières limitaient largement le champ d'action à l'échelle nationale, voire régionale si l'on exclut les obligations d'État. Depuis, l'électronisation des marchés, la désintermédiation, la meilleure accessibilité de l'information, la montée en puissance des pays émergents et, pour l'Europe, l'arrivée de l'euro, ont contribué au développement d'une offre mondiale de financement.

Côté demande, pour les marchés, le choix du lieu de levée de fonds et donc de cotation des titres répond souvent à la triple contrainte de la disponibilité de capitaux, de la localisation de l'activité et de l'existence d'opportunités commerciales. L'échelle locale reste très importante, surtout pour le premier lieu de cotation. Les lieux de cotation secondaire correspondent plutôt à

des ambitions commerciales. Ainsi, une cotation à New York est souvent utilisée comme porte d'entrée vers le marché américain. La même logique s'applique à l'Asie.

La finance et les marchés financiers se doivent donc d'être mondiaux pour mieux s'adapter aux variations des coûts et des volumes de capitaux et des zones de croissance afin de permettre à l'offre et à la demande de se rencontrer.

En tant que témoin privilégié de la globalisation, nous pensons que cette évolution doit pouvoir être positive, car elle peut permettre de mieux répartir les flux et donc de mieux servir la demande, qu'elle soit locale ou mondiale, PME ou grands groupes.

▶ Qui est responsable du marché financier mondial ?

Globalisation ne veut pas dire désordre, laisser-faire et absence de gestion des risques. La finance en général et les marchés financiers en particulier, même – et surtout – mondialisés doivent être organisés et régulés pour continuer à servir leur rôle fondamental. C'est d'autant plus vrai après la crise, qui a montré que l'autorégulation a ses limites et que la spéculation reste inhérente à la nature humaine.

Lorsque les échanges se font à l'intérieur d'un pays, le régulateur est naturellement l'autorité publique. Qu'en est-il quand les marchés deviennent globaux ? Qui est responsable de l'encadrement de ce grand marché ?

Il semble naturel que des sujets mondiaux soient traités à des niveaux supranationaux. Depuis toujours, les États coopèrent pour traiter ensemble des problématiques liées aux flux financiers mondiaux de dettes publiques (Club de Paris, etc). Ce besoin de coordination mondial s'étend aujourd'hui à toutes les classes d'actifs : le rôle et le nombre des instances supra étatiques se développent avec la mondialisation. Aucune réglementation financière ne peut aujourd'hui être pertinente si elle appréhende le sujet par le seul prisme national. Il est non seulement naturel mais aussi crucial que la réglementation soit cohérente au niveau mondial pour éviter les arbitrages réglementaires et le nivellement par le bas... tout en satisfaisant les besoins et spécificités régionales.

Mais la crise financière majeure de ces dernières années a remis l'État sur le devant de la scène : il est intervenu pour sauver le secteur financier domestique pendant la crise. La confiance dans la finance a été sérieusement entachée. Les nations attendent que les États trouvent des solutions pour assainir le système et relancer, si possible durablement, la

machine économique. Par ailleurs, même si l'échelon supra étatique se développe, le pays sera toujours l'ensemble de référence bénéficiant de la plus grande légitimité : ses représentants sont la plupart du temps élus par suffrage universel, les lois et textes internationaux doivent être transcrits pour être applicables, le suivi et les sanctions se font encore majoritairement au niveau national.

▶ À la recherche d'un juste équilibre

Pour traiter les problèmes de la finance mondiale, il convient d'agir au bon niveau de décision afin d'assurer une cohérence dans la gouvernance mondiale (équilibre, légitimité, efficacité). Tout aussi cruciale est la capacité à anticiper les futures évolutions des marchés dans le but de prévenir leurs excès sans limiter leur capacité à innover et à fournir les nouveaux services dont les clients ont besoin.

L'enjeu est si important que nous n'avons pas le choix : il faut agir. Si rien n'est fait, nous nous dirigeons certainement vers une nouvelle crise que nous aurons du mal à gérer à l'instar de la dernière qui semble être derrière nous : l'Histoire montre clairement que la stabilité et la solvabilité d'un État ne sont pas immuables.

Le travail a commencé. Au niveau européen, il y a une prise de conscience et une volonté sincère d'agir. Mais la tâche est complexe et le monde financier change si vite que les travaux entrepris ne traitent les dysfonctionnements qu'à la marge. Les marchés financiers sont loin, très loin, d'être assainis : opacité toujours croissante malgré des niveaux déjà très importants, marchés déstructurés, problèmes dans l'offre de financement... L'ensemble des acteurs, politiques, organes de régulation mais aussi secteur privé et associations, doit se mobiliser si nous voulons que les marchés financiers soient transparents, équitables, efficaces et dignes de confiance. Une finance saine, robuste et performante relève de l'intérêt commun.

La gouvernance mondiale doit être une gouvernance de réseaux ; certainement pas pour réduire le rôle des autorités nationales, mais parce que des problèmes globaux appellent une réponse plus globale.

L'industrie financière ne peut donc pas se contenter d'appliquer les textes : il est critique que, même en tant qu'entreprises privées, nous prenions des engagements fermes et soutenions le travail des autorités sur les propositions de textes législatifs, que ce soit par des discussions directes ou via nos partenaires associatifs, par la remontée d'informations pour la supervision, par le partage des bonnes pratiques ou par la mise en place de dispositifs

de soutien. C'est une relation naturelle pour nous, marchés réglementés et transparents, qui avons notamment participé à la création d'un organe innovant de régulation au niveau européen (le Collège des Régulateurs).

En outre, l'industrie financière a un rôle à jouer dans l'adoption des standards qui peuvent eux aussi faciliter l'harmonisation réglementaire. L'Europe montre l'exemple : *Target 2 Cash*, puis *Target 2 Securities* (plates-formes européennes de paiement et de dénouement titre) ont et vont diminuer les barrières des transactions transfrontalières en Europe et peut-être aussi faciliter l'harmonisation fiscale. À notre échelle, nous, opérateur global de marché, avons compris que, au-delà de la réalisation d'économies d'échelle significatives, la création d'une communauté mondiale de marché est aujourd'hui essentielle.

À l'heure où la globalisation s'accélère et où les frontières deviennent de plus en plus virtuelles, il est temps de dépasser les clivages historiques (public/privé, zones géographiques, etc.) et les intérêts individuels et de prendre nos responsabilités pour que la finance retrouve ses lettres de noblesse et que l'économie se redresse durablement.

On ne peut pas être global à moitié

Maurice Lévy
Publicis Groupe

Qu'observe-t-on aujourd'hui ? En quoi mon expérience peut-elle ramener au plus concret de la réalité ?

Publicis Groupe a fait l'expérience de la mondialisation en partant d'un certain nombre de paradoxes. Nous sommes une société familiale faiblement capitalisée, et qui avait envie de survivre dans un monde dominé par les Anglo-Saxons. Dans ce monde-là, nous sommes une société française, et qui tient à sa francité.

Comment pouvions-nous simplement exister alors que nous n'avions rien pour figurer parmi les grands ?

Les trois piliers de la survie et de la croissance

Nous avons commencé par nous poser une question très simple : comment définir la stratégie d'un Groupe comme le nôtre ? Pour répondre à cette question, il suffisait d'observer trois choses : d'abord nos clients, que font-ils ? Ensuite, les médias, comment refaçonnent-ils le monde ? Et enfin, les consommateurs, ceux à qui nous nous adressons. En ce qui concerne nos clients, c'était très simple. Dès la chute du mur de Berlin et la libéralisation des échanges économiques, on s'est retrouvé avec une accélération considérable de la croissance des entreprises et des échanges. Pour que les entreprises puissent non seulement exister dans cet univers, mais aussi survivre et prendre le meilleur, il leur fallait grandir et il leur fallait être partout. Nous n'étions plus dans le contexte d'internationalisation des années 50, 60, 70, mais dans celui de sociétés multipolaires existant partout, dans tous les marchés.

Pour accompagner ces entreprises qui tout en étant partout avaient besoin d'un partenaire unique, il fallait bien que nous aussi soyons présents partout. Et quand je dis «présents partout», c'est un peu comme pour une femme enceinte : on ne peut pas être présent à moitié, on n'est pas «enceint» à moitié dans la globalisation.

Le deuxième phénomène très simple est celui des médias. Les médias sont le conduit par lequel nous communiquons avec nos consommateurs, ce sont les clients de nos clients. Et là, que se passe-t-il ? Ils se sont transformés, eux aussi se sont mondialisés. Les grands médias ne s'appellent plus *Le Monde* ou le *New York Times*, ils s'appellent Google, Facebook, Twitter, Bing, MSN, et plus peut-être demain, pour qu'il y ait de la vraie compétition. Ce sont eux qui aujourd'hui sont en train de façonner la société, de la transformer.

Nous arrivons au troisième point, les consommateurs. Les consommateurs, sous l'influence de l'offre qui est faite à travers le monde, réussissent à avoir accès aujourd'hui à des produits, à des standards de vie qu'ils n'étaient pas sûrs d'avoir hier. Les consommateurs ont un avantage, ils ne sont pas mondiaux. Tous ceux qui pensent que les consommateurs sont mondiaux se trompent : le consommateur est local. C'est là où nous avons eu peut-être une petite intuition. Dès lors que le consommateur est local, qu'est-ce qui va compter ? Ce n'est pas l'argent, ce n'est pas la capitalisation, c'est la culture. Nous avons donc pris le problème à l'envers de bien d'autres. Au lieu de partir sur des investissements massifs, des croissances considérables, des recapitalisations qui nous auraient fait perdre notre âme, nous sommes partis d'une idée simple : si, en tant que Français, nous tenons à notre exception culturelle, il en va certainement de même pour nos autres clients, qu'ils soient Chinois, Péruviens, Brésiliens ou Coréens. À quoi tiennent-ils par-dessus tout ? Au respect de leur culture, de leur attachement à leurs traditions.

▶ Vive la différence !

De là, nous sommes partis sur l'idée de vivre et faire vivre la différence. En disant aux consommateurs que nous n'allions pas leur vendre des produits homogénéisés, uniformément packagés, mais au contraire des produits en résonance avec leur culture. À ce moment-là, les grands clients qui ne s'intéressaient pas à notre existence, ont commencé à se dire que le raisonnement pouvait être fructueux. À partir de là, notre histoire est simple : en quinze ans nous sommes passés de la 15e place à la 3e, de 5 000 personnes à 50 000. Nous avons aussi appris une grande leçon : la mondialisation ne s'arrête pas, elle ne peut pas s'arrêter.

La mondialisation, c'est comme la bicyclette, dès que l'on arrête de pédaler, on tombe. Cette obligation d'avancer est assortie d'une autre obligation qui est de l'ordre de l'exigence. Dans notre domaine, dans notre sport en quelque sorte, on a affaire à des athlètes extrêmement entraînés : ce sont ces très grandes entreprises qui ont des exigences beaucoup plus grandes, et qui nous obligent à nous surpasser, à devenir meilleurs et à acquérir des talents plus exceptionnels.

Ainsi dans notre métier, tout repose sur la localisation. Nous vivons donc dans ce paradoxe d'entreprises qui prospèrent dans et grâce à des zones économiques mondiales, en même temps que nous avons besoin d'une présence locale extrêmement forte. C'est cela la diversité, c'est ce qu'il y a de mieux, et c'est grâce à elle que ça fonctionne.

Échanges

François Lenglet

Pour revenir sur une question qui était en filigrane dans toutes les interventions, monsieur Lavagna, monsieur Castañeda, dans une économie mondialisée comme la nôtre, quel avenir voyez-vous pour l'échelon État-Nation ? Comment doit-il défendre ses couleurs ? Comment s'articulera-t-il au niveau supranational que vous avez évoqué l'un et l'autre ?

Roberto Lavagna

La mondialisation ne va pas s'arrêter, au contraire. Il y a des données technologiques qui feront qu'elle va s'accélérer. Une partie de la mondialisation n'est pas basée simplement sur la technologie mais sur des accords internationaux de tout type. Des accords économiques, sociaux, politiques, de droits humains, etc. C'est sur cette partie-là que l'on peut agir. Si le diagnostic est correct, on peut travailler à une meilleure régulation qui va permettre d'accepter cette mondialisation, tout en conservant une souveraineté nationale et la capacité d'agir. Je crois que c'est la combinaison la plus raisonnable. L'erreur serait d'aller vers l'un des deux extrêmes : soit l'anti-mondialisation, soit la mondialisation, la pensée unique ou l'attachement exclusif à la souveraineté nationale. Il me semble que c'est sur tous ces accords internationaux qu'il faut agir.

Il faut agir sur ces accords, mais pas au moment de la crise ; il faut le faire au moment où la situation économique et sociale mondiale est meilleure. Mais c'est le moment où les gouvernements font le plus d'erreurs. Les moments les plus difficiles, ce ne sont pas les moments de crise, ce sont finalement les moments de relatif essor économique où les gouvernements se permettent toutes sortes d'erreurs, toutes sortes de signatures d'accord, etc., qu'ils ne seront pas capables de remplir parce qu'ils iront contre la volonté locale.

Jorge Castañeda

Je pense que pour des pays comme le Mexique, comme le Brésil, ce que nous avons le plus intérêt à faire, c'est justement de pousser autant que possible ces nouvelles structures régionales : Amérique Latine, Amérique du Nord… et de contribuer le plus possible à un cadre juridique international, tels Droits de l'homme, Cour pénale internationale, etc.

Notre problème est trop souvent notre nostalgie de la souveraineté, de la non-intervention, notre résistance à ces régimes juridiques internationaux, ce qui rend les choses très compliquées. On le voit par exemple maintenant au Conseil de sécurité de l'ONU pour ce qui est de la Libye et de la Syrie. Des quatre pays qui se sont abstenus sur les résolutions de 1973 sur la Libye, il y avait le Brésil, l'Allemagne, l'Inde, et l'Afrique du Sud qui a changé d'avis à la dernière minute. Aujourd'hui, pour la Syrie, tout est bloqué, en grande partie à cause de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud. Ils ne veulent pas entendre parler d'une résolution de sanctions contre la Syrie. Comment peut-on faire les deux choses en même temps ? Comment peut-on d'une part contribuer à la construction d'un nouvel ordre juridique international et être en même temps des défenseurs farouches de la non-intervention, de la souveraineté ? C'est un problème que nous n'avons pas résolu.

François Lenglet

Monsieur Rhee, vous avez évoqué tout à l'heure l'intégration asiatique. Vu d'Europe, c'est une notion qui semble un peu exotique, parce que le degré d'intégration économique est très élevé. Vous avez considéré que chacun des États pouvait continuer à vivre sa vie, justement sur une base nationale, tout en laissant les entreprises se développer à une échelle régionale. À 5 ou 10 ans, l'Asie va-t-elle rester sur la base de l'État-Nation dans le cadre d'accords d'associations économiques ? Ou bien pensez-vous qu'à l'instar de l'Europe en ce moment, il y aura des expériences de rapprochements politiques, sinon d'unions politiques en Asie ?

Changyong Rhee

My answer would be, no, Asia will take time to become regionalized. Politically Asia is much more heterogeneous than Europe. Also income levels and development stages are quite diverse. You can hardly expect Asia to be like Europe within the next 10 to 20 years. This situation is not necessarily bad. Each country can cooperate within the rules of the different levels. The region cannot have just one vote. There will be more economic and commercial links but in terms of more political integration we still have a long way to go.

Lady Judge

My question is to Mr Barton. I am interested in the wiring of the World, but sometimes problems come along with progress. What do you think about the problems of cyber-security?

Dominic Barton

I think it is an excellent point because technology has allowed us to ship massive amounts of information and the number of cyber attacks going on has escalated, not only between companies but also between countries. This is a huge issue as we are becoming more and more digitized as organizations. The whole system can clog up due to cyber attacks and we are going to have to work on the problem. It is a kind of terrorism.

Mark Magan

Je suis un Irlandais qui travaille pour la Bourse. Ma question est inspirée de ce qu'ont dit Dominic Barton et Parag Khanna. C'est une citation : Thomas Jefferson a dit, il y a 200 ans «Je pense que les institutions bancaires sont plus dangereuses pour nos libertés que les armées entières prêtes au combat.» Qu'en pensez-vous ?

Dominique Cerutti

C'est un vrai sujet. Mais on ne peut pas diaboliser les banques qui dans l'immense majorité sont complètement *compliant* avec les régulations en vigueur. En revanche, elles s'adaptent à un environnement, elles sont surarmées. S'il y a des trous dans la régulation, que la régulation n'a pas été montée au bon niveau pour traiter les bons sujets, elles vont faire leur *business*, ce qui est à peu près normal, sans jamais déroger aux lois ou aux régulations. Il s'agit vraiment d'accompagner une industrie qui se globalise et de laisser des acteurs jouer leur jeu, rémunérer leurs actionnaires, faire leur profit, être plus malins que les autres. Mais si vous laissez les marchés tout seuls, ils finissent par dériver. Ils en arrivent à être confisqués, au moins détournés de leur nature première qui est de financer l'économie réelle et d'être au service de la société. Je suis d'accord avec vous, il faut remonter la régulation efficace à un niveau global, c'est un vrai défi.

Maurice Lévy

Dominique a raison, c'est effectivement un sujet de régulation, et je pense qu'il a tort, parce que c'est d'abord et avant tout, un sujet éthique. La régulation est ce qu'elle est, si on se sert des failles de la régulation, cela veut dire que l'on n'a pas un comportement éthique vis-à-vis de la société. Je pense qu'aujourd'hui s'il y a une exigence que l'on doit avoir, c'est bien une exigence éthique.

Première journée : en guise de conclusion

Jacques Attali
PlaNet Finance

La question de savoir quel peut être le rôle de l'État post-crise est un grand défi pour la science économique.

Pour deux raisons. La première est que nous ne sommes pas sortis de la crise, donc pourquoi parler de post-crise ? Deuxièmement parce que l'État en tant que tel est en train de changer totalement de nature.

Walras, Schumpeter, Keynes ou… Madoff ?

Je voudrais replacer ceci dans un contexte auquel la théorie économique nous invite ici à réfléchir, et qui est double. D'abord, quels sont les économistes que l'on peut considérer comme importants pour comprendre ce qui se passe aujourd'hui ?

Walras et ses disciples sont très intéressants, parce qu'ils renvoient à l'étude d'une économie sans État, et au fond c'est cela qu'est l'économie mondiale aujourd'hui. Pour la première fois dans l'histoire humaine, nous avons en effet une économie sans État. Mais c'est là que les théories walrassiennes s'effondrent, une fois de plus, puisque trop souvent ils oublient de considérer que l'économie de marché pure et parfaite ne fonctionne pas s'il n'y a pas de droit de propriété et qu'un droit de propriété ne tombe pas du ciel, qu'il faut pour le faire respecter une police, une justice, un État. Pas d'économie sans État qui puisse fonctionner sans un État.

C'est ce qui est en train de se jouer à l'échelle mondiale. Non seulement il y a les imperfections des marchés qui font que l'on arrive, comme le prévoyait

la théorie, à un sous-emploi des facteurs. Mais en même temps, comme il n'y a pas d'État de droit, on arrive à un développement de l'économie criminelle. Nous sommes forcément dans une économie walrasso-criminelle planétaire. J'ai souvent dit d'ailleurs que s'il y avait un pays qui ressemblait à un modèle de ce que l'on est en train de voir à l'échelle mondiale, c'est la Somalie, seul pays qui fonctionne depuis 15 ans sans État. Le processus de globalisation d'aujourd'hui, est un processus de « somalisation » de la planète. Avec une prise de pouvoir croissante par les maffias, sauf à mettre en place une régulation globale, l'économie illégale et criminelle se développe souvent de façon parfaitement légale par le biais de ce que l'on appelle les paradis fiscaux, etc.

Deuxième monde théorique, le monde schumpetérien qui en effet devrait être le grand maître à penser d'aujourd'hui, puisque nous sommes dans un univers de fantastiques progrès techniques, de fantastiques libertés, de fantastique esprit d'entreprise. Je préside une très grande organisation de micro-finance et nous aidons à travers le monde des millions de micro-entrepreneurs. On voit en effet une dimension schumpetérienne en train de naître, mais malgré tout là encore, sans gouvernance, sans règles, sans système, le processus ne se développe pas, et en particulier cette alchimie extrêmement difficile à théoriser, – je pense aux travaux de Philippe Aghion sur la relation entre l'innovation, la recherche et l'appareil d'État – qui est aujourd'hui centrale. Une des raisons pour lesquelles l'Europe aujourd'hui est en train de peiner, c'est cette absence de structuration de l'innovation.

Le troisième axe théorique est l'axe keynésien. Nous y sommes en plein évidemment, nous sommes dans une situation extraordinaire où il n'y a plus d'États, mais où il y a quand même des dettes, et de plus en plus. Nous sommes dans une situation très particulière où il y a à la fois un déferlement de l'économie dans lequel l'État est très faible, et en même temps, pour des raisons profondes de théorie économique, une part croissante du PIB mondial qui est en train de passer par les prélèvements obligatoires qu'ils soient privés ou publics. J'entends par prélèvements obligatoires, tout ce qui porte impôts : cotisations, mais aussi primes d'assurance, puisque les primes d'assurance pour l'essentiel sont obligatoires soit par la loi, soit par les mœurs. Quand on regarde ce qui est en train de se passer, il y a un développement du processus d'assurance qui prend une part croissante du PIB, qui doit d'ailleurs sortir du vocabulaire classique, puisque l'on parle, en France en particulier, de prélèvements obligatoires, alors que ce sont des primes d'assurance. On parle de charges sociales, alors que ce sont des primes d'assurance. En fait, le vocabulaire devrait plutôt être autour du discours sur le développement d'une société de l'assurance, avec tout

ce que cela implique comme surveillance technologique, basculement du pouvoir vers les compagnies d'assurance privées, parce qu'elles sont globales, à la différence des processus de sécurité sociale qui sont nationaux. Il y a donc, dans la globalisation, un développement du processus d'assurance. Quand j'ai dit tout à l'heure qu'il y avait aussi une croissance de l'économie criminelle, au fond si on y réfléchit bien, sous réserve que les assureurs ici présents ne bondissent pas trop, il y a une forme d'assurances légales qui sont les compagnies d'assurances, et il y a une forme d'assurances illégales qui s'appelle le racket. Les deux sont : je paie pour être assuré ou rassuré. Les deux sont en train de se développer à des vitesses indépendantes de l'État de droit.

Mais naturellement, nous sommes en réalité dans une économie de la dette, qui est une économie de la croissance de la dette comme substituée à la réponse. Ce n'est pas une société keynésienne, nous sommes dans des États mythomanes qui se croient capables de régler les problèmes, mais qui en fait ne font que les reporter.

La vieille histoire de la tradition de la dette publique renvoie toujours au même comportement que chacun d'entre nous connaît : quand on est confrontés à une mauvaise nouvelle ou l'annonce d'une menace, on dit toujours «pas moi, pas ça».

C'est ce que font les États quand ils voient arriver une crise : pas moi, pas ça, on attend. Et quand on attend, naturellement on n'augmente pas les impôts, on ne réduit pas les dépenses, et on attend que ça se règle. Parfois ça se règle. Dans la conception judéo-chrétienne, qui a envahi l'Occident et au-delà a envahi le monde, il y a cette idée qu'il y a un sauveur, le messie, tradition fondamentale qui renvoie à l'idée qu'après tout, tout finit par se régler.

Quand on regarde la version enfantine du paradigme judéo-chrétien, c'est-à-dire sa traduction dans la mythologie américaine, c'est le western. Dans le western vous avez les cow-boys qui sont attaqués longuement par les Indiens, et à un certain moment on entend les trompettes de la cavalerie, la cavalerie arrive et les *cow-boys* sont sauvés. C'est cela qui se joue aujourd'hui dans la société américaine, comme dans la société européenne, avec plus ou moins de chances de succès. Dans la société américaine, parce que la cavalerie est toujours arrivée, elle est arrivée par le progrès technique schumpetérien, elle est arrivée par le moteur électrique, par le microprocesseur, etc. Souvenez-vous de ce que l'on disait en 1980 quand on disait que les États-Unis étaient en déclin. Aujourd'hui, ils accumulent les dettes, mais au fond dans l'inconscient collectif, il y a à la fois le messie et la cavalerie. En attendant, il y a vraiment la cavalerie, la cavalerie bancaire pour ce qui est de l'Europe qui est la vraie machine à faire fonctionner nos sociétés.

C'est pour cela que je pense qu'au-delà de Walras, au-delà de Schumpeter, au-delà de Keynes, le vrai théoricien de nos sociétés modernes, le vrai maître à penser de l'économie d'aujourd'hui, c'est Monsieur Madoff. C'est vraiment lui qui a pensé le système dans lequel nous nous trouvons, aux États-Unis comme en Europe, par refus de mettre en place une gouvernance sérieuse, nationale, ou continentale en ce qui concerne l'Europe, et mondiale encore plus, par mythomanie générale. Forcément à un moment, quelque chose va se passer.

Tout se passe, si je prends une autre métaphore, comme si nous étions tous en train de construire un magnifique gratte-ciel avec des technologies fantastiques sur des sables mouvants. Reste à savoir si on saura stabiliser les sables mouvants ou si l'immeuble s'effondrera de fait. En réalité aujourd'hui les guerres des monnaies sont révélatrices de ce que – comme nous l'avons vécu en Europe –, le monde ne peut pas durer sans quelque chose comme un système monétaire mondial.

À l'intérieur de l'Europe, l'Europe ne peut pas garder son système monétaire sans se doter d'un système fédéral, comme les États-Unis ont su le faire en 1790 après avoir tenté un système confédéral à l'européenne entre 1776 et 1783. Ils se sont rendu compte vers 1790 que les États-Unis allaient s'effondrer s'ils n'étaient pas capables de mettre en place une défense, et pour cela d'avoir un budget, d'avoir une capitale et des bons du Trésor. Chose qui, comme l'histoire nous l'a appris, a été mise en place en un seul soir, un dîner qui a eu lieu le 27 juin 1790 à New York entre Jefferson, Madison et Hamilton, qui n'avaient lu aucun économiste à ma connaissance, mais qui étaient des hommes extrêmement cultivés. Ils ont décidé ce jour-là de créer les conditions d'un État fédéral et des bons du Trésor.

Aujourd'hui, pour ce qui est des États-Unis, chacun sait ce qu'il faudrait faire sans doute : réduire les dépenses et augmenter les impôts, mettre de l'ordre dans les finances publiques, et continuer l'extraordinaire machine à attirer les talents et à développer l'innovation. Rester une société schumpetérienne.

Et pour l'Europe, passer à un étage fédéral qui est la seule façon de faire survivre l'euro. Ce n'est pas en bricolant une solution grecque puis une solution portugaise que l'on y arrivera, cela s'effondrera. Le seul problème de l'Europe aujourd'hui, c'est que l'on a, à ma connaissance, ni Jefferson, ni Madison, ni Hamilton pour se réunir autour d'un dîner.

Ce qui renvoie d'ailleurs je crois, au fait qu'aujourd'hui le moment est venu pour les économistes de faire le diagnostic et de dire qu'il faut une gouvernance mondiale sérieuse qui donne un vrai pouvoir aux institutions internationales pour mettre de l'ordre, qui ne renvoie pas sous l'apparence

des photos du G20, la réalité du pouvoir à un shadow banking de plus en plus hors de contrôle.

Comme toujours, l'histoire nous apprend que ces choses-là, on sait qu'il faut les faire, mais en général on le fait après les crises, et pas à la place des crises. Je dirais même qu'on les fait après les guerres, et pas à la place des guerres. On avait pensé la Société des Nations en 1910, on l'a fait en 1920 et très mal. On avait pensé le marché commun en 1928, on l'a fait bien plus tard. On avait pensé les Nations unies, et on l'a fait trop tard. Aujourd'hui tout le monde sait ce qu'il faudrait faire. Il faudrait très simplement, à l'échelle mondiale, fusionner le G20, le comité monétaire du Fonds monétaire et le Conseil de sécurité. Cela peut se décider autour d'un dîner, ou autour d'une réunion du G20, cela peut se décider en quelques heures ou en quelques jours, et on aurait là l'amorce véritable d'une gouvernance mondiale.

Il faut que les États-Unis mettent de l'ordre dans leurs comptes.

Il faut que progressivement apparaisse un système monétaire mondial, du type du système monétaire européen entre les principales monnaies mondiales. Ce n'est pas si difficile, on l'a fait en Europe, et c'est aujourd'hui pratiquement en état de marche dans le monde implicitement.

Et il faut que les Européens s'ils ne veulent pas être les perdants de l'histoire, décident de passer à l'échelon fédéral, de se doter de bons du Trésor, d'un ministre des Finances, d'un gouvernement, avant qu'il ne soit trop tard.

Débat

Comment l'Europe va-t-elle rebondir ?

Les nouvelles formes de croissance dont nous avons besoin ne seront sans doute pas homogènes mais diversifiées, innovantes et souvent décentralisées. L'Europe a certes des pesanteurs mais présente aussi de nombreux atouts. Si certaines formes de relance sont encore impulsées par des plans européens et nationaux, il existe, partout en Europe, un formidable potentiel au niveau des territoires et de leur gouvernance. La crise peut avoir ainsi pour effet de révéler des initiatives et de déclencher des innovations qui sont par essence porteuses de nouvelles formes de croissance.

Contributions du Cercle des économistes
Jean-Marie Chevalier • Christian Saint-Étienne

Témoignage
Jean-Claude Trichet

Modérateur
Jean-Marie Colombani

Comment l'Europe va-t-elle rebondir ?

Jean-Marie Colombani

Le thème général de ce débat étant «comment rebondir ?», la première question que j'ai envie de poser à Jean-Claude Trichet est de savoir si on peut vraiment parler de rebond. Rebondir par rapport à quoi, compte tenu de la situation actuelle de crise multiforme, et où les crises succèdent aux crises : en Grèce, au Portugal… ? À peine s'est-elle atténuée au Portugal, notamment grâce aux déclarations de la banque centrale, que surgit un problème politique en Italie, et ainsi de suite.

Dans un contexte où les opinions favorables à l'Europe sont en recul, nous sommes au-delà de l'euroscepticisme, alors même que la figure de la banque centrale collectivement et celle de Jean-Claude Trichet particulièrement, incarnent ce qu'il nous reste de l'Europe et ce qu'il nous reste d'espoir.

Jean-Claude Trichet

La question est vaste, mais je vais faire un très petit nombre de remarques. Premièrement, le problème que nous nous posons en ce moment en Europe se pose dans tous les pays avancés sans aucune exception. Nous sommes en train de mesurer les conséquences de la crise économique et financière la plus grave que nous ayons eue depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle aurait pu être la plus grave depuis la Première Guerre mondiale s'il n'y avait pas eu des réactions extrêmement précoces et audacieuses des banques centrales d'abord et ensuite des États qui à l'époque étaient tous crédibles. C'est comme cela que nous avons arrêté un phénomène qui aurait pu être le plus grave depuis la Première Guerre mondiale.

Le Japon, les États-Unis, les autres pays avancés et évidemment la zone euro, ont à tirer des leçons de la situation présente, notamment en matière de

business model du pays tout entier, si je puis dire, et certainement en termes de finances publiques en particulier. Il faut avoir en tête le paradoxe de la zone euro pour comprendre ce qui se passe. En effet, nous sommes dans une situation relativement correcte par rapport aux autres grands pays avancés quand on regarde la zone euro en consolidé. Le déficit public à la fin de cette année sera probablement, selon le FMI et selon la commission – nous ne contestons pas ces chiffres – de l'ordre de 4,5% du PIB. Au Japon et aux États-Unis, l'ordre de grandeur est plutôt de 10%. Nous sommes à un niveau d'endettement en proportion du produit intérieur brut qui est un peu inférieur à celui des États-Unis, et évidemment à moins de la moitié de celui du Japon. Notre balance des paiements courants est approximativement équilibrée, ce qui n'est pas le cas de tous les autres pays avancés.

Autre élément pour prendre la mesure de ce qui se passe, notre croissance qui est très insuffisante ; nous devons élever notre potentiel de croissance. Néanmoins, quand je regarde la croissance par tête depuis la création de l'euro, les grands pays avancés ont approximativement la même croissance par tête : les États-Unis, la zone euro, l'Europe dans son ensemble, et le Japon sont autour de 1%. Ce qui est insuffisant, mais qui montre qu'il y a un problème général des grands pays avancés.

J'ajoute que depuis la création de l'euro et jusqu'au moment où je vous parle, nous avons créé 14 millions d'emplois ; dans la même période, les États-Unis en ont créé 8 millions. Je ne dis pas cela pour suggérer que nous sommes dans une bonne situation vis-à-vis de l'emploi, ce serait vraiment tenir des propos qui ne correspondent pas à la réalité. Nous avons énormément de progrès à faire, et nous nous contentons d'avoir un taux de chômage inadmissible. Simplement, par rapport à d'autres pays comparables, la *big picture* est relativement réconfortante. Bien entendu, la *small picture* est tout à fait différente. Nous avons des problèmes sérieux dans plusieurs pays, qui font partie de cet ensemble en moyenne meilleur que celui d'autres grandes économies industrialisées.

Gérer et gouverner l'ensemble est évidemment essentiel. Avant d'aborder les questions de gouvernance, je voudrais faire deux remarques complémentaires.

• Il y a une fausse idée selon laquelle les États-Unis seraient beaucoup plus homogènes que nous ne le sommes, et selon laquelle la dispersion de beaucoup d'indicateurs économiques serait bien moindre aux États-Unis qu'en Europe. Ce n'est pas le cas. Lorsque l'on regarde, par exemple, l'écart-type des croissances aux États-Unis et dans la zone euro, lorsque l'on regarde l'écart-type des inflations, du chômage, soit sur la base de regroupement des 14 régions statistiques aux États-Unis, soit sur la base de l'ensemble des États, on voit qu'il

y a une très grande dispersion aussi aux États-Unis, y compris une dispersion persistante des coûts unitaires de production, par exemple.

Quand on gère une très vaste économie de plus de 300 millions d'habitants aux dimensions d'un continent entier, on a nécessairement une dispersion importante. Il faudrait se garder de l'illusion selon laquelle il suffit d'avoir un marché unique avec une monnaie unique pendant suffisamment longtemps pour qu'il y ait une convergence qui résolve le problème. Ce n'est pas le cas aux États-Unis, et cela renforce évidemment l'argument pour le renforcement de la gouvernance. C'est la leçon essentielle à tirer pour nous Européens, de la crise la plus grave depuis la Deuxième Guerre mondiale.

• Une deuxième remarque sur l'euroscepticisme. Toutes les enquêtes que j'ai en tête montrent un très grand scepticisme de nos opinions publiques, de nos concitoyens vis-à-vis à la fois des institutions nationales et des institutions européennes. Je dois dire que généralement le scepticisme est encore plus grand à l'égard des institutions nationales, qu'à l'égard des institutions européennes. Il y a un élément en communication qui consiste à prendre le concept européen comme bouc émissaire, ce que ne font pas spontanément nos concitoyens dans tous les pays.

Jean-Marie Colombani

Jacques Attali a cité les pères fondateurs du fédéralisme américain : Jefferson, Hamilton, etc., et nous avons l'impression qu'en Europe à l'heure actuelle, nous manquons de nouveaux pères fondateurs. Vous parlez d'un Ministère des Finances européen, certains évoquent l'idée d'un emprunt européen avec des obligations qui feraient que les États ne joueraient pas les uns contre les autres. Comment peut-on arriver à mettre en place des structures de pouvoir plus fortes du point de vue politique et du point de vue économique, de façon à ce qu'il n'y ait pas cette espèce de dispersion d'effort à laquelle nous assistons à l'heure actuelle ? L'idée d'un Ministère des Finances européen peut-elle se mettre en place assez rapidement, ou n'est-ce qu'un rêve ?

Jean-Claude Trichet

À titre personnel, j'ai évoqué deux étapes possibles en disant ce qu'il faut faire absolument aujourd'hui. Il y a aussi ce que l'on peut faire demain, mais qui nécessite un changement du traité, donc le passage par une procédure lourde. Et il y a ce que l'on peut envisager pour après-demain, avec un changement encore beaucoup plus important des institutions européennes. Pour la bonne compréhension de ce qui est possible demain et après-demain, il faut voir de manière très concrète comment se pose le problème de gouvernance.

Je crois qu'il est légitime de se poser le problème d'après-demain, parce que ce que nous sommes en train de faire est une construction historique de très grande ambition, de très grande ampleur, qui a maintenant plus de soixante ans. Il faut juger ce que nous faisons en termes historiques, il est donc normal de s'interroger sur l'aboutissement de cette énorme entreprise. Historiquement, c'est un succès absolument prodigieux. Si on avait dit aux pères fondateurs : voilà ce que le *Cercle des économistes* pourra évoquer en 2011, en leur précisant qu'il y a un Parlement européen, une Cour de justice européenne, une monnaie unique pour 17 pays et 331 millions d'habitants, tout cela serait apparu comme un rêve, absolument pas comme une réalité possible à l'époque où on lançait la Communauté du Charbon et de l'Acier. Il faut bien voir que nous sommes en présence d'une évolution historique ambitieuse, inédite – il n'y a jamais eu dans l'histoire des hommes une construction pareille – qui est un formidable succès. On oublie complètement aujourd'hui ce formidable succès, y compris en termes de réunification des Européens, qui évidemment va se poursuivre.

Mais le problème d'aujourd'hui est le problème d'aujourd'hui. Nous constatons, du fait de la crise, que nous avons pratiqué en matière de gouvernance économique une négligence coupable toutes ces dernières années. Ainsi, le Pacte de Stabilité et de Croissance, y compris dans la culture française n'a jamais été considéré comme absolument indispensable. En l'absence de budget fédéral et de gouvernement fédéral, quand on a une monnaie unique, il est évident qu'il faut avoir une surveillance très attentive, en particulier des politiques budgétaires et plus généralement des politiques économiques. Cela, j'ai le souvenir de l'avoir dit constamment, mais j'ai eu aussi le sentiment parfois de prêcher dans le désert.

En 2003-2004 deux grands pays européens, immédiatement rejoints par deux autres grands pays européens, voulaient faire éclater le Pacte de Stabilité de Croissance. C'était considéré comme anormal, une sorte d'illustration d'une orthodoxie excessive. Nous avons dû lutter. J'ai exprimé moi-même au nom du Conseil des gouverneurs, nos très graves préoccupations lorsqu'à la fin d'un épisode tragi-comique, dans lequel il y a eu en particulier un procès contre la Commission et le Conseil, nous avons eu un nouveau pacte qui avait perdu son esprit, parce qu'on l'avait affaibli considérablement. Cela venait en particulier de France, d'Allemagne et d'autres grands pays européens. Il est clair que si l'on avait appliqué rigoureusement comme cela était nécessaire, l'ensemble du cadre de surveillance européen, nous

serions probablement dans une situation meilleure. Mais il y a d'autres leçons attirées. Il faut que nous ayons non seulement une surveillance des budgets et des politiques budgétaires capables de mordre, mais il faut que nous ayons aussi une surveillance des évolutions des indicateurs de compétitivité, des évolutions des déséquilibres, car cet élément aussi est essentiel. Il y a six ans, la Banque centrale européenne, a demandé à l'Eurogroupe de se pencher sur ces questions, alors même que nous étions en bagarre sur le Pacte de Stabilité de Croissance lui-même. Je distribue tous les mois les évolutions des indicateurs de compétitivité, les indications des évolutions nominales dans les différents pays de la zone euro. Avant la crise, nous disions, mes collègues et moi-même : attention, il y a là des évolutions qui ne sont pas soutenables à long terme, mais nous n'avions pas à l'époque encore de pilier de surveillance de ces évolutions de compétitivité et de déséquilibre, ce que nous allons avoir maintenant. Tout cela est discuté en ce moment même avec la création de ce second pilier de surveillance entre le Parlement européen, la commission et le conseil. Nous sommes très fermes sur la recommandation d'aller le plus loin possible dans le renforcement de la gouvernance dans le cadre du traité actuel.

Il me semble que nous avons, de ce point de vue, un Parlement européen qui pousse dans le bon sens et un Conseil qui ne me paraît pas encore comprendre à quel point il est nécessaire que la surveillance soit renforcée dans tous les domaines. J'espère bien que le résultat sera conforme à ce que nous souhaitons. Pour aujourd'hui, nous avons un changement de législation très important avec six textes qui sont en ce moment même devant le Parlement européen et discuté avec le Conseil. Demain et après-demain, il y a d'autres choses à faire en effet, et il est parfaitement légitime de s'interroger sur ce qu'il convient de faire.

Jean-Marie Colombani

Demain, ce sont des élections un peu partout, en France, en Allemagne, en Italie, pour ne citer que ces pays-là. Encore qu'en Italie, le calendrier pousse jusqu'en 2013, mais tout le monde pense qu'elles interviendront plus tôt. Dans le paysage que vous décriviez, il y avait en effet une sorte de splendide isolement de la Banque européenne par rapport au Conseil, donc par rapport aux gouvernements. On a vu que la crise poussant ses ramifications très fortement, les gouvernements étaient obligés, au fond, de se plier à des mécanismes de solidarité qu'ils n'avaient absolument pas envisagés au départ. Quelle est à vos yeux la marge de manœuvre dans le triptyque Banque centrale, opinion des différents pays et comportement des gouvernements ? Serons-nous à nouveau confrontés à cette course de lenteur ? Vous disiez que l'on a réagi, certes,

mais souvent avec retard et en laissant passer un temps extrêmement précieux. Comment de façon très politique appréciez-vous les choses ?

Jean-Claude Trichet

Il serait exagéré de parler des gouvernements en bloc. Évidemment, il y a une position du Conseil, qui elle-même enclenche des procédures et le cas échéant l'émergence de consensus ou de vote. Si on a réussi à maintenir un Pacte de Stabilité de Croissance et même s'il a été affaibli, c'est avec le soutien de beaucoup de gouvernements européens, en particulier des pays petits et moyens. Il faut avoir en tête la différence de perception que les gouvernements peuvent avoir de la nécessité d'une gouvernance forte en Europe selon, en particulier, la taille des pays. Par ailleurs, il faut reconnaître aux gouvernements, je l'ai fait moi-même dès le début, la capacité de réagir au moment de l'intensification extrêmement grave de la crise financière et économique mi-septembre 2008, et ensuite une réelle capacité d'intervention, qui fut à peu près la même d'ailleurs, des deux côtés de l'Atlantique.

Lorsque nous faisons le compte de l'ensemble des décisions prises à ce moment-là pour arrêter ce tsunami qui déferlait sur l'ensemble de l'économie mondiale, je vois à peu près le même niveau de mesures, la même quantité de risques pris par le contribuable des deux côtés de l'Atlantique, environ 27% du PIB. Vous me posez implicitement le problème de l'interaction avec les opinions publiques et nos démocraties. Dans toute période extrêmement exigeante, où il s'agit de prévenir des événements extrêmement graves, la tâche des gouvernants est très difficile. Dans nos démocraties, il n'est pas facile, nous l'avons vu d'ailleurs des deux côtés de l'Atlantique, de prendre des décisions évidemment nécessaires aux yeux de ceux qui voient les événements et qui prennent la mesure des risques et des dangers, liés à la catastrophe qui pourrait déferler lorsque celle-ci n'est pas visible.

Aux États-Unis, lorsque l'exécutif américain a proposé le programme TARP, il a été refusé par le Congrès dans un premier temps. Parce que ni l'opinion publique, ni les représentants du peuple ne voyaient pourquoi on s'engagerait dans quelque chose d'aussi monumental que le programme TARP, alors que l'on ne voyait pas arriver la catastrophe. Mais elle était parfaitement visible par le Président des États-Unis, le secrétaire au Trésor, l'ensemble des technostructures de la FED et du Trésor. Lorsque le tsunami a commençé à déferler, nous avons vu un certain nombre d'indicateurs économiques chuter vertigineusement. Et là, les faits se révélant gravissimes, le programme TARP a enfin été voté.

Implicitement votre question pose celle de la dialectique, de la prévention d'événements extrêmement graves dans des démocraties exemplaires. C'est-

à-dire, des démocraties dans lesquelles les décisions relèvent en dernière analyse du sentiment populaire. C'est un vrai sujet qui renforce la nécessité d'une communication aussi lucide que possible, aussi permanente que possible sur ce qui se passe, et qui renforce évidemment aussi les ensembles politico-économiques, les pays dont l'opinion publique est mieux avertie de ce qui se passe et de ce qui pourrait se passer.

Jean-Marie Colombani

Les opinions publiques sont saisies maintenant à intervalle régulier de l'idée que la zone euro est attaquée par les marchés, qu'elle pourrait disparaître ou ne pas résister à ces attaques. Vous allez vous-même quitter vos fonctions dans quelques mois pour passer les rênes à Mario Draghi. Quel est votre sentiment par rapport à cette menace ? Est-elle fondée à vos yeux ou bien est-ce un fantasme ?

Jean-Claude Trichet

J'ai vécu moi-même une très large partie de ma vie en accompagnant le progrès de la construction européenne, y compris dans le domaine économique et monétaire. J'ai toujours perçu ce scepticisme. Il m'est arrivé de faire une conférence à New York à la fin du premier trimestre de l'année 1998, neuf mois avant la création de l'euro : 80% à 90% de l'audience étaient absolument convaincus que l'euro ne pouvait pas se faire. Si je leur avais dit qu'il y aurait 350 millions d'habitants dans la zone euro en 2011, que l'euro aurait conservé sa valeur mieux que toute monnaie européenne de la zone euro avant lui au cours des cinquante dernières années, qu'il aurait une crédibilité parfaite par rapport au dollar des États-Unis, ce qui conduirait le président de la Banque centrale européenne à rappeler régulièrement qu'il est très important que le dollar soit fort comme le disent les dirigeants américains, etc, tout cela serait apparu comme étant totalement surréaliste.

Nous avons des problèmes. Tous les grands pays avancés sans exception, ont des problèmes extrêmement sérieux. Nous devons les traiter rigoureusement. Le paradoxe est que la zone euro dans son ensemble est dans une situation un peu meilleure, mais elle a de graves difficultés de gouvernance qui s'incarnent dans un certain nombre de problèmes pour de nombreux pays. Nous avons là une leçon d'économie exemplaire. Je peux classer tous les pays à problème dans l'ordre de ceux qui ont laissé filer leurs évolutions budgétaires et nominales en matière de coût unitaire de production et en matière de traitements et salaires tout simplement, comme une des composantes majeures des coûts unitaires de production. C'est aussi simple que cela : la corrélation est de 100% en ce qui concerne les rangs des uns et des autres.

Un pays a prouvé une résilience extraordinaire en diminuant son chômage depuis le début de la crise, et en ayant croissance et création d'emplois, y compris en pleine crise. Comme par hasard, c'est le pays qui, ayant à rattraper de la compétitivité perdue à cause de la réunification au début de l'euro – c'est l'Allemagne – a mené une politique de sagesse tout au long de la période, et en est récompensé de manière aveuglante. Je dis cela à nos partenaires sociaux dans toute l'Europe, à l'ensemble des dirigeants et l'ensemble des gouvernants. Le secret, c'est une gestion attentive, régulière, constante. Cela donne croissance, création d'emplois, diminution du chômage et résilience.

Jean-Marie Chevalier

Dans tout ce qui a été dit, on voit mal où sont les potentiels de croissance, où est le gisement de croissance. Dans les élections à venir, il y a une composante régionale très importante, et je pense pour être plus schumpétérien que keynésien, que c'est peut-être au niveau des collectivités locales, que l'on trouvera ce nouveau potentiel de croissance.

Si je prends le cas des États-Unis, la croissance verte ne se fait pas au niveau fédéral, elle se fait au niveau local des États, des municipalités où il y a des créations d'emplois et un progrès technologique. Ce n'est pas toujours un progrès *High Tech* qui peut être un progrès dans l'organisation et la conception d'une croissance où la qualité peut être plus importante que la quantité. Cette dimension me paraît très importante.

Jean-Claude Trichet

Au conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne, nous avons comme responsabilité d'assurer la stabilité des prix et par voie de conséquence, la stabilité de la confiance pour 331 millions d'habitants et 17 pays. Nous devons en permanence raisonner au niveau de cet ensemble-là tout en regardant chacun des pays, pour analyser la dispersion, renforcer la gouvernance.

Je suis tout à fait d'accord avec vous sur le fait que la croissance, c'est l'imagination, la créativité des gens de manière très largement décentralisée. Il faut créer un environnement aussi nourricier que possible, mais quand je voyage partout en Europe ou dans le monde, je vois exactement ce que vous dites. Je vois que tout est localisé.

J'insisterai peut-être un peu moins sur le fait que tout dépend des politiques publiques. C'est un peu notre péché mignon ici. Non, tout dépend de l'imagination, de la créativité des entreprises, des entrepreneurs, des ingénieurs qui sortent des universités. C'est cela qui fait la croissance avec un élément fondamental : la confiance.

Pour résumer, je dirais que je sens la Banque centrale européenne comme étant une sorte d'ancre de stabilité et de confiance dans une période historique particulièrement agitée pour tous les pays avancés. Dans les débats publics au Japon, aux États-Unis, nous retrouvons le même choc après la crise, mais les réponses sont différentes. La nôtre est, me semble-t-il, assez claire.

L'Europe, sujet d'angoisse et source d'espoirs

Jean-Marie Chevalier

L'Europe est aujourd'hui un sujet d'angoisses et d'inquiétudes mais, dans un monde globalisé et chaotique, elle doit rester une source d'espoir et de rebond autour de certaines valeurs fondamentales partagées. Oui les Européens sont inquiets. Oui, la gouvernance européenne est faible au plan politique et au plan économique. Mais, depuis le Traité de Rome, l'Europe est un chantier qui a besoin d'ouvriers qualifiés convaincus de l'idée européenne. La liste des urgences peut paraître décourageante : la dette, le taux de change, la fiscalité, le contrôle du risque systémique, le dialogue social, la lutte contre le réchauffement climatique. Nous avons choisi pour ce débat de focaliser sur deux thèmes généraux : la gouvernance d'une part et, d'autre part, la dimension locale ou territoriale de la nouvelle croissance. En effet, le problème fondamental, en ce moment de l'histoire économique européenne marquée par la crise, c'est de stimuler le potentiel de croissance disponible et de l'utiliser pleinement. Parmi les outils disponibles, gouvernance et dynamique locale sont des vecteurs stratégiques et complémentaires : la gouvernance (*top down*) pour définir et encadrer les conditions générales d'orientation, incitations, réglementation ; la dynamique locale (*bottom up*) pour catalyser les innovations, les créations d'entreprise, les systèmes décentralisés.

■ Les questions de gouvernance

Les déficits de gouvernance se déclinent à différents niveaux. D'abord au niveau économique et financier : la crise de la dette montre la gravité du déficit en termes de coordination des politiques économiques, prévention et gestion du

risque systémique, articulation entre les politiques économiques et l'action de la BCE, sachant que nous n'avons pas de politique de change (*cf.* la contribution de Christian Saint-Etienne). La question du fédéralisme se trouve encore une fois posée, avec les instruments qui pourraient lui être associés : un gouvernement économique, un ministre des Finances, une autorité capable de s'exprimer au nom de tous. La crise de la dette va probablement nous obliger à poser de façon plus urgente et plus précise la question de la gouvernance économique. La création du Fonds européen de stabilité financière (FESF), soumis au véto de chaque état, n'est pas suffisante. L'idée de lancer des obligations européennes pour empêcher les marchés de jouer les États les uns contre les autres est de nouveau sur la table mais se heurte à de vives oppositions.

La gouvernance fiscale est elle aussi en déficit. L'harmonisation des régimes fiscaux progresse avec lenteur et difficulté; d'autant qu'il paraît indispensable d'y inclure la dimension environnementale (taxe carbone, taxe aux frontières, mise aux enchères des permis d'émissions). Ces actions pourraient amorcer un début de fédéralisme fiscal qui serait de nature à dégager des ressources pour le budget européen de façon à financer de nouvelles formes de croissance.

Un autre déficit de gouvernance concerne les relations de l'Europe avec le reste du monde. On aimerait que l'Europe, forte de ses valeurs et de certaines convictions (la lutte contre le réchauffement climatique par exemple) puisse davantage parler d'une seule voix et qu'elle parle plus fort. La conférence de Copenhague, où l'on pouvait attendre un *leadership* européen, a été un fiasco de ce point de vue.

■ La dimension locale de la nouvelle croissance

Lorsqu'on s'interroge sur le potentiel de croissance d'une Europe qui peine à sortir de la crise, on s'interroge sur le quantitatif – quel taux de croissance est possible – mais aussi sur la qualité de la nouvelle croissance. C'est une interrogation ancienne, mais la crise économique lui a donné une nouvelle vigueur. De façon assez nouvelle, ces questions sur la qualité de la croissance sont très fréquemment posées au niveau local. C'est peut être la violence de la crise, le durcissement des conditions de travail qui nourrissent cette réflexion sur la qualité de la croissance. À travers toute l'Europe, des villes, des territoires, des régions amorcent semble-t-il des modèles de croissance « participatifs » qui semblent ouvrir de nouvelles opportunités.

Au niveau local, les citoyens sont soucieux de pouvoir agir sur l'environnement dans lequel ils vivent au quotidien. Univers matériel d'abord : aménagement urbain, qualité de l'air qu'ils respirent, de l'eau qu'ils boivent, du système de transport qu'ils utilisent, du traitement des déchets, de la production et de

la consommation d'énergie. On rejoint à partir de la base, la problématique globale du développement durable avec la mobilisation des ressources locales pour la production d'énergie, pour alimenter les systèmes de chauffage et de transport. Univers non matériel ensuite qui concerne les réseaux sociaux, l'animation culturelle, touristique et sportive. Ces mouvements, que l'on peut observer dans la plupart des pays européens sont peut être de nature à amorcer progressivement un changement de qualité de la croissance économique.

Ces questions se situent dans la problématique d'un rapport récent du Conseil d'Analyse Économique «Créativité et Innovations dans les Territoires» qui montre qu'en France certains territoires font preuve d'une dynamique économique particulièrement innovatrice. Le taux de chômage y est plus faible que la moyenne nationale et le «taux de bonheur», si on pouvait le mesurer, serait sans doute supérieur à la moyenne. Ce sont des territoires attractifs qui créent des emplois, favorisent la création d'entreprises et le fonctionnement des réseaux sociaux. Les entreprises qui innervent ces territoires sont souvent celles qui utilisent les technologies de l'information et de la communication, mais il y a aussi des initiatives *low tech* et, dans la plupart des cas, il s'agit d'activités qui ne sont pas délocalisables.

Ce sujet mérite d'être regardé attentivement. Le repérage et l'analyse de cette dynamique de créativité-innovation peuvent s'étendre très rapidement, transformant les micro-expériences en composante significative de la croissance économique.

Comment redynamiser la zone euro ?

Christian Saint-Étienne

Nous allons analyser le mode de fonctionnement actuel de la zone euro, puis proposer une réforme profonde du fonctionnement de la zone qui soit néanmoins cohérente avec les traités actuels de l'Union européenne. Nous envisagerons enfin ce qui pourrait advenir si aucune réforme n'intervenait.

■ Le fonctionnement actuel de la zone euro et la gouvernance de l'Union

Les pays membres à la fois de l'Union européenne et de la zone euro ont transféré des leviers essentiels de leur politique économique à l'Union européenne (politique monétaire et politique de change pour ceux qui sont membres de la zone euro, encadrement de la politique budgétaire par le Pacte de Stabilité et de Croissance, politique de la concurrence, politiques commerciale et agricole communes pour tous les membres de l'Union) alors que le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, en vigueur depuis le 1er novembre 2009, n'instaure toujours pas un gouvernement économique de l'Europe. C'est ainsi que l'euro est devenu la variable d'ajustement des marchés des changes internationaux : sa valeur dépend fondamentalement des choix économiques faits par la Chine, le Japon et les États-Unis.

En l'absence de gouvernement économique de la zone euro, quelques règles de gouvernance ont été posées tandis que l'on essayait de définir quelques éléments de politique structurelle. La gouvernance économique concerne l'ensemble des institutions et des politiques qui favorisent le développement de l'activité économique, compte tenu d'un potentiel de croissance donné. Les politiques structurelles ont, elles, pour mission de faire en sorte que le potentiel de croissance soit, sur la durée, le plus élevé possible. Le potentiel de croissance

d'une économie dépend de l'accumulation du capital, de l'augmentation du nombre de travailleurs disponibles et de leur durée de travail au cours d'une vie, de leurs compétences et de leurs motivations, et des progrès technologiques et managériaux permettant d'augmenter l'efficacité du capital et du travail.

Il y a évidemment une forte interaction entre la gouvernance économique et les politiques structurelles, car une bonne utilisation du potentiel disponible est la meilleure incitation possible à l'accroissement de ce potentiel : on souhaite investir quand les usines tournent à plein. Mais la distinction entre gouvernance et politiques structurelles reste pertinente car, pour reprendre la distinction entre économie de marché et capitalisme au sens de Braudel, la gouvernance économique veut améliorer le fonctionnement de l'économie de marché, tandis que les politiques structurelles cherchent à renforcer les bases d'un capitalisme de l'investissement productif et de la prise de risques à long terme.

La gouvernance économique doit donc permettre d'utiliser pleinement le potentiel de croissance disponible. Pour ce faire, il faut organiser la conduite conjointe de la politique monétaire et de la politique budgétaire, ainsi que de la politique de change, ce que l'on nomme le *policy mix*, pour encourager l'activité. Il faut également s'assurer que les marchés sont ouverts à la concurrence dans le cadre d'un État de droit qui définit clairement les obligations de toutes les parties. Une économie de marché est, en effet, une économie de contrats. Il faut donc s'assurer du respect des obligations contractuelles de tous les acteurs d'une économie moderne, comme du respect des obligations légales préservant les droits des individus et les droits collectifs.

Dans un État national, la gouvernance économique est du ressort du gouvernement responsable devant un Parlement élu. Dans l'Union européenne, la gouvernance économique n'est pas assurée par une instance politique responsable devant un Parlement, mais est organisée essentiellement par *trois institutions indépendantes* : le Pacte de Stabilité et de Croissance, dont la Commission est le gardien, la Banque centrale européenne et la Direction de la concurrence de la Commission, qui fonctionne de plus en plus comme une agence indépendante.

Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) détermine la conduite de la politique budgétaire « nominale » des États membres. Politique nominale au sens où il s'agit de contrôler l'évolution du déficit et de la dette publics et non de fixer les politiques qui sont financées par les budgets nationaux. Le PSC, signé à Amsterdam en juin 1997 en application des obligations fixées par le traité de Maastricht (déficit public inférieur à 3% du PIB et dette publique inférieure à 60% du PIB), stipule qu'un État membre doit publier chaque année son « programme de stabilité ». Ce document comporte des prévisions économiques

à moyen terme et l'évolution anticipée des dépenses et des recettes publiques, et donc du déficit. De plus, le PSC prévoit un régime de sanctions pour les États dont le déficit dépasse 3% du PIB. Le PSC a été modifié, en mars 2005, pour inciter les États membres à réduire fortement leur déficit public en période de bonne conjoncture. Dorénavant, un pays ayant une dette faible et une croissance forte doit cibler un déficit public inférieur à 1% du PIB à moyen terme, et un pays ayant une dette élevée et une croissance faible doit cibler un solde des finances publiques nul ou positif.

La politique monétaire de l'Union est conduite, quant à elle, par le Système européen de Banques centrales (SEBC), composé de la Banque centrale européenne et des Banques centrales nationales. L'objectif unique du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Pour atteindre cet objectif en évitant les pressions des gouvernements nationaux, les instances dirigeantes de la BCE sont indépendantes de ces gouvernements.

Enfin, la Direction de la concurrence de la Commission fonctionne comme une agence indépendante qui fixe elle-même les conditions d'application du droit européen de la concurrence. Ce dernier vise essentiellement à interdire le développement de positions dominantes acquises par des entreprises sur le marché européen ou des marchés nationaux de pays appartenant à l'Union européenne, voire de sous-parties de ces marchés. En termes juridiques, la Direction de la concurrence doit mettre fin aux abus de position dominante, mais en pratique, elle veut mettre fin aux positions fortes en présumant qu'elles conduisent potentiellement à des abus.

Les États de l'Union européenne coordonnent leurs politiques économiques au sein du Conseil, dit Ecofin, qui est composé des ministres de l'Économie et des Finances de tous les pays membres de l'Union européenne.

Les pays membres de la zone euro coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Eurogroupe, composé des ministres de l'Économie et des Finances des seuls pays membres. Mais l'Eurogroupe n'est qu'une institution de discussion informelle comme le prévoit le Protocole sur l'Eurogroupe annexé au traité de Lisbonne : «Les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro se réunissent entre eux de façon informelle.»

Si la BCE et la Direction de la concurrence sont des institutions au sens traditionnel du terme, le PSC, tel que mis en œuvre par la Commission, est une institution de fait.

Le PSC, la BCE et la Direction de la concurrence sont donc trois institutions indépendantes les unes des autres, sans contrôle politique direct de la mise en œuvre de leurs décisions. Certes, le PSC a été décidé par les États membres, les

objectifs intermédiaires de la politique monétaire visent à réaliser l'objectif final de stabilité des prix qui résulte d'un traité, et les décisions de la Direction de la concurrence doivent être confirmées par un vote de la Commission et peuvent être contestées devant la Cour de justice européenne. Mais au quotidien, ces trois institutions fonctionnent en parallèle, indépendamment des gouvernements.

La gouvernance économique de l'Union européenne est une juxtaposition d'exercices partiels, sans vue d'ensemble coordonnée sous le contrôle d'un pouvoir politique responsable devant une Assemblée élue. De plus, cette gouvernance ignore toute considération stratégique. Comment mettre fin à ces errements ?

Il ne s'agit ici de remettre en cause ni le besoin de stabilité des prix à moyen terme, ni la nécessité d'éviter les déficits budgétaires excessifs, ni les vertus d'une concurrence saine pour stimuler les forces productives. Il s'agit, au contraire, de prendre en compte les besoins du long terme, c'est-à-dire le nécessaire renforcement du potentiel de croissance et d'utilisation des capacités de production existantes en Europe.

En ce qui concerne le Pacte de Stabilité et de Croissance, il n'est pas souhaitable de remettre en cause la limite de 3% du PIB imposée au déficit des administrations publiques, même s'il est souhaitable de ne pas sanctionner les pays qui, ayant une dette publique inférieure à 60% du PIB, connaissent un déficit temporaire, consécutif à un net ralentissement de l'activité. Il faut compléter le PSC actuel par un mécanisme de coordination des politiques budgétaires qui permette de conduire des politiques contracycliques collectives, dans le cadre du Pacte modifié en mars 2005. Ce dernier s'attache désormais davantage aux positions budgétaires structurelles, mais il ne prévoit toujours pas de mécanisme effectif de coordination.

La Banque centrale européenne a été maintes fois critiquée pour sa conduite de la politique monétaire qui est apparue, particulièrement en 2002-2004 et à nouveau à l'automne 2007, puis en juillet 2008, comme inutilement restrictive. La politique monétaire européenne a pour seul objectif, dans le cadre du traité de Maastricht, de maintenir la stabilité des prix.

Mais la critique de l'action de la BCE se concentrerait à tort sur la conduite de la politique monétaire dans la mesure où le traité de Maastricht stipule clairement que le SEBC est seul en charge de la politique monétaire, d'une part, et que «l'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix» (article 127 du traité de Lisbonne) d'autre part. Il résulte donc du traité que le conseil des gouverneurs, qui dirige la BCE et le SEBC (article 129), est seul responsable d'une politique monétaire ayant pour unique objectif la lutte contre l'inflation, et que le conseil des gouverneurs fixe les taux d'intérêt du SEBC en toute indépendance.

En revanche, c'est à tort que la BCE s'est approprié la conduite de la politique de change de l'eurozone. L'article 219, alinéa 2, du traité de Maastricht stipule clairement que, pour ce qui concerne la politique de change vis-à-vis des monnaies des pays extérieurs à l'Union, le Conseil Ecofin, «statuant soit sur recommandation de la Commission et après consultation de la BCE, soit sur recommandation de la BCE, peut formuler les orientations générales de la politique de change vis-à-vis de ces monnaies». Or, dans les faits, le conseil des gouverneurs et son président, s'ils évoquent la politique de change dans le cadre de discussions avec l'Ecofin ou le président de l'Eurogroupe, ne reconnaissent pas à ces instances la capacité de «formuler les orientations de la politique de change» vis-à-vis du dollar ou du yuan. Et ce, à l'inverse, par exemple, de la situation observée aux États-Unis où la politique américaine de change est définie par le gouvernement américain.

■ Réforme du fonctionnement de la zone euro

Pour rendre la conduite du *policy mix* européen plus efficace, il est donc souhaitable que l'Eurogroupe, qui n'est qu'une instance de discussion informelle, devienne officiellement le Conseil Ecofin de la zone euro et qu'il définisse clairement les orientations de sa politique de change. Le processus de mise en œuvre doit être précisé :

– C'est bien l'Eurogroupe (ou l'Ecofin avec les seuls ministres de l'Eurogroupe) qui doit formuler la politique de change vis-à-vis du dollar, du yuan, du yen et des autres monnaies, ce qui suppose qu'il y ait un consensus au sein de l'Eurogroupe : si un tel consensus n'est pas atteignable, la zone euro ne pourra pas perdurer.

– L'Eurogroupe doit formuler cette politique en liaison avec la BCE, car il ne s'agit pas de remettre en cause l'objectif de stabilité des prix.

– Une fois formulés les principes de cette politique, elle doit être mise en œuvre en secret par le binôme «président de l'Eurogroupe-président de la BCE» (que l'on peut nommer binôme européen).

– Pour être efficace, notamment pour ce qui concerne la parité euro-dollar, il faut rechercher une coopération entre le binôme européen et le binôme américain «Secrétaire au Trésor-président de la Réserve fédérale».

– Une fois établies la légitimité politique du binôme européen et les bases de coopération avec le binôme américain, il faut impliquer les autorités chinoises et japonaises dans une négociation permanente quadripartite (NPQ) qui pourrait œuvrer comme quasi directoire monétaire mondial. Car, si les Chinois sont rétifs aux oukazes, ils pourraient voir leur intérêt à être officiellement partenaire de la NPQ.

La reconnaissance de l'Eurogroupe comme instance, non seulement de coordination, mais de décision pour la conduite de la politique de change de la zone euro est un élément clé de la reconstruction européenne.

Nous avons noté précédemment qu'il était nécessaire de compléter le PSC actuel par un mécanisme de coordination des politiques budgétaires qui permette de conduire des politiques contracycliques collectives. Pour coordonner la politique monétaire, la politique de change et la coopération en matière de politiques budgétaires, on peut imaginer favoriser la coordination entre la BCE et l'Eurogroupe-Ecofin dans le cadre d'un Conseil de la politique économique de la zone euro, ou CPEZE, qui devrait être rapidement créé. Ce Conseil se réunirait au niveau du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement et prendrait toutes les décisions de politique économique à la majorité qualifiée.

En ce qui concerne la politique européenne de la concurrence, il convient d'exiger qu'elle vise au renforcement de l'offre compétitive. Elle doit permettre un fonctionnement efficace de marchés ouverts à une libre concurrence, mais son objectif ne peut être de casser les positions d'excellence acquises par des entreprises sur ces mêmes marchés ou d'empêcher le renforcement des acteurs stratégiques européens sur le marché global. Il est notamment souhaitable d'accorder plus de poids à l'évolution dynamique des parts de marché et aux possibilités de leur contestation par des innovations radicales venant parfois de petites entreprises.

Le moment est donc venu d'édifier un gouvernement économique de la zone euro. Un tel gouvernement, qui peut prendre de multiples formes, aurait notamment pour mission de mettre fin aux stratégies non coopératives qui se développent au sein de la zone.

■ Objectifs stratégiques souhaitables pour la zone euro

Pour reconstruire l'euro sur des bases saines, il faut un gouvernement économique de la zone, au service d'une politique stratégique autonome, qui coordonne le *policy mix* et **instaure les bases d'un fédéralisme fiscal** en contrepartie de la mise en place de règles fiscales et sociales minimales. Ces dernières constitueraient le socle du Contrat social européen qui favoriserait la mobilité des travailleurs au sein de la zone euro.

En quoi pourrait consister le fédéralisme fiscal ? On pourrait mettre en œuvre une base fiscale commune pour l'impôt sur les sociétés (IS) au sein de l'Union européenne avec un taux minimal de 18% ou 20%. Au sein de la zone euro, un tiers des recettes de l'IS serait reversé au budget de la zone. Ce dernier serait également alimenté par un impôt de 0,5% sur la valeur ajoutée, par un impôt de 1% sur tous les revenus versés et par une taxe de 2% sur la consommation au

sein de la zone. Les prélèvements obligatoires nationaux des pays membres de la zone seraient réduits à due concurrence des recettes résultant de ces quatre impôts. De même, une partie des dépenses des pays membres serait prise en charge par ce budget.

Comment fonctionnerait le fédéralisme fiscal ? Seul le budget de la zone euro servirait pour amortir les chocs dits symétriques, c'est-à-dire affectant l'ensemble de la zone ou un nombre significatif de pays. Les budgets des États membres devraient suivre les prescriptions du PSC de 2005 : viser un déficit budgétaire qui ne dépasse pas 1 % de leur PIB lorsque leur croissance est proche de leur potentiel et tendre vers une dette publique brute inférieure à 45% du PIB en dehors des périodes de crise. Les États membres pourraient être autorisés par le CPEZE à avoir des déficits compris entre 1 et 3% du PIB en cas de choc asymétrique. La dette fédérale de la zone euro devrait tendre vers zéro en cas de bonne conjoncture durable afin que la capacité d'emprunt de la zone puisse être mobilisée en cas de chocs symétriques touchant toute la zone.

Le budget de la zone euro financerait des éléments communs de politique énergétique, de Recherche et Développement, et environnementale ainsi que des infrastructures structurantes pour l'ensemble de la zone. L'ensemble de ces politiques constituerait le fondement de ce que l'on pourrait appeler une *Politique stratégique autonome tournée vers le développement économique* (PSADE) de la zone euro. La PSADE serait complétée par une plateforme commune de négociation pour la réforme du Système monétaire international (SMI) et du Système financier international (SFI).

Dans ce nouvel équilibre institutionnel, la zone euro retrouverait des caractéristiques de zone monétaire optimale car la mobilité des travailleurs serait favorisée par le renforcement du Contrat social européen et une meilleure portabilité des droits sociaux ; le fédéralisme budgétaire conduit par le gouvernement économique de la zone permettrait de faire face aux chocs économiques en faisant jouer un minimum de solidarité effective entre États membres ; la politique de change serait à nouveau pilotée par une instance, le CPEZE, ayant une vraie légitimité démocratique directe et la capacité de tenir tête aux autres grandes puissances de la planète ; et le *policy mix* de la zone serait enfin optimisé par un gouvernement économique dont les décisions s'inscriraient dans la PSADE.

La zone euro, redevenue une zone monétaire optimale, guidée par un gouvernement économique cohérent conduisant une politique stratégique autonome dans le cadre d'un modèle de croissance intensive et d'un Contrat social crédible, pourrait réellement peser sur les affaires du monde et contribuer à refaire de l'Europe un acteur crédible pour affronter les défis de l'avenir.

4.

Transformer une grande démocratie : l'expérience américaine

Avec la promulgation de la loi sur la santé et de la réforme financière – pour s'en tenir à l'essentiel – les deux premières années du mandat de Barack Obama ont connu des avancées comparables à celle de la Grande société de Lyndon Johnson ou du premier paquet législatif de Roosevelt. Mais l'hostilité radicale à l'encontre de l'administration Obama démontre combien il est facile de tomber dans la paranoïa ou de s'embourber dans des clivages primaires, même dans un pays avancé, immensément riche et profondément démocratique. Le mouvement Tea party qui marque si fortement la vie publique est évidemment seul à imaginer que ses «solutions» sont à la mesure des défis auxquels est confrontée l'Amérique. Comment les réformes sont-elles menées en 2011 ? Quelles convulsions peuvent agiter Gulliver empêtré ?

Contribution du Cercle des économistes

Jacques Mistral

Témoignages

Jeffry A. Frieden • Steven Clemons • Douglas Kennedy
Zaki Laïdi • James L. Oberstar • Ezra Suleiman

Modératrice

Sylvie Kauffmann

De la réforme en Amérique

Jacques Mistral

2008, une révolution américaine ?

Pendant la campagne présidentielle de 2008, l'Amérique a semblé à beaucoup d'observateurs mûre pour une «troisième révolution» de même nature et de même ampleur que celles ayant suivi l'élection de Franklin Roosevelt en 1932 et de Ronald Reagan en 1982. L'Amérique semblait vouloir tourner la page des politiques néoconservatrices, elle semblait à la recherche d'un nouveau destin. Barack Obama a su convaincre les électeurs qu'il était capable d'inventer une nouvelle croissance, de redonner au pays son unité et de restaurer ses idéaux. Les attentes révélées par la campagne sont assez faciles à décrypter : que les emplois cessent d'être délocalisés, que l'accès à l'Université ne devienne pas un privilège, que les primes d'assurance santé restent abordables, que les engagements de retraite soient honorés. Ces attentes de l'électorat et l'aggravation de la crise constituaient à la fois une opportunité et un défi. On s'est alors demandé : «Barack Obama va-t-il lancer un nouveau *New Deal* ?».

Dans les faits, la question s'est assez rapidement posée de savoir si le mandat reçu des électeurs était aussi clair que cela : quelle était au juste la feuille de route ? Surtout, on a vite vu s'exprimer la méfiance traditionnelle à l'égard du gouvernement. Comment, alors, entreprendre de réformer l'Amérique? Comment mettre en branle l'immense pouvoir du gouvernement fédéral tout en restant fidèle aux idéaux du pays ? La synthèse est apparue plus difficile à réaliser par le Président que ne le pensait sans doute le candidat ! Au moment où se met en branle la mécanique pré-électorale de 2012, cette situation soulève de très nombreuses questions à la fois économiques et politiques. L'Amérique

est-elle réformable ? Dans quelle direction ? La réponse à ces questions sera lourde de conséquence pour le reste du monde !

■ La relance

Au lendemain de « l' inauguration » en janvier 2009, la production industrielle était en chute libre, le chômage en forte hausse, l'économie américaine était brutalement confrontée à la crise la plus sévère qu'elle ait connue depuis les années 30. Ce premier enjeu de politique économique allait aussi devenir la cause de la première fracture politique. Un plan massif était, comme on s'en souvient, adopté avec rapidité. Il agissait sur tous les leviers : déductions sur les cotisations sociales, dépenses d'infrastructures, aide aux États et aux municipalités, déductions fiscales « pour la classe moyenne et les petites entreprises », dépenses sociales en faveur des chômeurs et dépenses de caractère structurel comme l'éducation, la recherche, etc. Une énorme injection de fonds publics allait aussi sauver le secteur financier et l'industrie automobile au bord de l'abîme. Résultat, la « grande récession » a été stoppée, la confiance dans la banque a été restaurée, les dépenses sociales ont endigué la montée de la pauvreté, le secteur automobile s'est redressé : en bref, le plan de relance a clairement sauvé l'économie.

Mais c'est aussi le début des doutes sur la politique de la nouvelle administration ; l'économie « n'est pas sur une bonne voie ». À qui la faute ? Pour Paul Krugman et la gauche du parti démocrate, il aurait fallu en faire plus, plus de dépenses auraient produit de meilleurs résultats ! Pour les néo-conservateurs, l'horreur démocrate s'était remise en marche, cette administration engageait l'Amérique dans la voie du socialisme : *General Motors*, fleuron historique de l'Amérique industrielle, était devenu « *Government Motors* ». Quant aux indépendants, les plus nombreux, on les a vite sentis effrayés par l'ampleur des dépenses et du déficit. Ajoutez quelques erreurs de communication, par exemple le fait que le Président se soit imprudemment engagé sur les résultats de son plan et que ceux-ci ne soient pas à la hauteur des espoirs affichés, voilà le doute semé. La question « le pays est-il sur la bonne voie ? » n'a cessé d'attirer dans les sondages un nombre croissant de réponses négatives. Parallèlement, le taux de chômage reste désespérément au-dessus de 9% et fait peser une lourde hypothèque sur l'élection de 2012.

■ Réformes structurelles : la santé, la finance

La santé, promesse centrale de la campagne, a été considérée par le Président Obama comme la mère de toutes les réformes, celle qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait réussi à faire aboutir depuis un demi-siècle. Le Président

a été sévèrement critiqué pour ne pas avoir exercé un *leadership* suffisant. Mais cette accusation est mal placée. Il n'y a pas de réforme possible aux États-Unis sans mettre d'accord les différentes factions permettant de réunir une coalition de 60 votes au Sénat. La Maison Blanche a constamment œuvré pour relancer l'initiative, mobiliser les élus hésitants, panser les blessures et proposer de nouveaux compromis. Des mois d'effort ont permis de surmonter d'innombrables divergences de vues entre démocrates. Les tirs de barrage républicains ont été d'une rare violence. Le texte a finalement été adopté à l'arraché mais la victoire laisse un goût amer. L'attitude de l'électorat est ambigüe, une majorité d'Américains critiquent la réforme mais ne sont pas non plus favorables à son abolition. Ce qu'a en tout cas révélé ce processus tortueux, c'est le mauvais fonctionnement de la démocratie américaine : le caractère non démocratique du Sénat, le poids exorbitant des lobbies, la nécessité d'acheter le vote des élus un par un (ce qui est élégamment qualifié de *pork*[1] dans les projets de loi) et, plus que tout aujourd'hui, la violence des relations partisanes.

Second chantier phare, la réforme du secteur financier. Rappelons que les mesures massives de soutien adoptées par l'équipe Bush au lendemain de la faillite de Lehmann Brothers s'étaient révélées parfaitement inefficaces. On doit clairement mettre au crédit du Secrétaire au Trésor, Tim Geithner, le programme lancé au printemps 2009. Les banques ont été invitées à préparer des *stress tests* permettant de vérifier leur solidité et le Trésor en a validé les résultats. La Banque centrale inondant le secteur financier de liquidités gratuites, la confiance est revenue, les circuits financiers ont été réactivés, ce que chacun attendait. L'effondrement du système financier, que beaucoup redoutaient il y a un an, a été évité mais le Président n'en a guère tiré de bénéfice politique. Le retour à meilleure fortune a suscité depuis bien des interrogations et des critiques. L'opinion publique, *Main Street*, déjà méfiante à l'égard de l'intervention de l'État, s'est enflammée en voyant *Wall Street* à nouveau en plein boom alors que la reprise reste pour l'instant une abstraction pour le plus grand nombre. Quant à la loi Dodd-Frank, monument législatif impressionnant, ses formulations souvent générales devront trouver une forme opérationnelle de règlements édictés par les principales agences de régulation financière, la Fed, la SEC, la FDIC etc.) ; la portée exacte du texte reste donc imprécise et l'élection d'une majorité républicaine à la Chambre des Représentants est évidemment un facteur conduisant à ralentir le processus et à atténuer la portée des textes.

1. *Pork barrel politics*, désigne de façon péjorative les mesures fédérales prises pour assurer aux Représentants du Congrès les votes de leurs électeurs.

■ Erreur sur le mandat ?

En bref, la volonté de réforme a été impressionnante : on reconnaît une ambition se situant bien dans la lignée de Roosevelt : utiliser le gouvernement fédéral pour lutter contre les défaillances de marché, faire fond sur les valeurs traditionnelles de l'Amérique pour perpétuer son dynamisme. Mais pour l'opposition, la balance est déséquilibrée et sa réaction politique a été à la hauteur ! Malgré la volonté du Président de travailler de manière bi-partisane, on a très vite vu la fracture politique s'approfondir. Malgré le désastre auquel ont abouti le laisser-faire/laisser-aller des huit années Bush, malgré le mouvement qui entraînait l'économie laissée à elle-même vers l'abîme, aucune mesure n'a trouvé grâce : l'hostilité pure et simple à toute intervention gouvernementale définit depuis 2008, a caractérisé la plate-forme républicaine. Les Républicains ont tiré de l'échec de John McCain la conclusion qu'ils avaient perdu pour avoir renoncé au populisme radical tardivement incarné par Sarah Palin, «pro-life, pro-gun, pro-America».

Contrairement à la longue tradition politique du Sénat, la main tendue par la majorité n'a jamais été saisie. L'opposition républicaine s'est radicalisée et on a vu la multiplication des *town events* et autres *Tea Parties* violemment hostiles au nouveau Président. La nette victoire des Républicains aux élections de mi-mandat en novembre 2010 a aussi reflété la déception de l'électorat par rapport aux attentes, excessives, qu'avait fait naître la campagne de 2008. L'Amérique «modérée» qui avait voté pour Barack Obama deux ans plus tôt a glissé vers des positions plus conservatrices.

La division du pouvoir à Washington annonçait une seconde moitié de mandat électrique, la nouvelle majorité, aiguillonnée par les élus du Tea Party, étant décidée à mener la guerre sanglante qu'elle avait annoncée depuis des mois au fil d'une campagne d'une extrême violence rhétorique. Du côté de la Maison Blanche, la leçon des deux années passées a été vite tirée : après la «raclée» (*shellacking*) reçue en novembre, Barack Obama ne suivra pas les conseils venant de sa gauche. Dans les dernières semaines de l'année 2010, il a fait passer au Congrès trois textes importants adoptés, conformément à ce qu'il a toujours cherché, de manière bi-partisane : il a reconduit les réductions d'impôt de Bush en ajoutant un volet social ; il a amélioré la sécurité du pays en faisant adopter la nouvelle version du traité Start ; il a réglé la question (très sensible depuis plus de quinze ans) des homosexuels dans l'armée. L'équipe de la Maison Blanche a été renouvelée avec la volonté de renouer les fils distendus depuis deux ans avec les milieux économiques. Au printemps 2011, la question sur laquelle se joue l'avenir de l'Amérique est celle du budget, du déficit et de la dette.

■ La dette et la tentation du réformisme radical

Les États-Unis sont la seule démocratie qui ajoute à la procédure budgétaire une législation particulière fixant un maximum au montant des emprunts que peut contracter le Trésor. Lorsque ce plafond est atteint, il faut soit le relever, soit interrompre les paiements. Relever le plafond de dette, c'est avouer au grand jour que l'État vit «au-dessus de ses moyens» et cela a toujours été l'une des décisions les plus impopulaires pour la Chambre des Représentants. Le plafond de dette actuel, environ 14 000 milliards de dollars a été atteint mi-mai ; le Trésor Américain, aujourd'hui, ne peut plus augmenter ses emprunts et ne vit que d'expédients (par exemple en repoussant les versements qu'il devrait effectuer sur des comptes de retraite) ; le Secrétaire au Trésor a fait savoir au Congrès que cela pouvait durer jusqu'au 2 août, pas au-delà. Standard and Poor's, puis Moody's, ont mis la dette américaine sous surveillance négative.

La bataille de la dette est engagée. Les républicains ont déclaré n'envisager de voter un relèvement du plafond que si sont décidées simultanément des coupes budgétaires draconiennes. Celles-ci s'inscrivent dans une perspective de moyen terme présentée par le représentant du Tea Party, Paul Ryan et visant, en simplifiant à peine, à mettre à bas les dispositifs de protection sociale, *Social Security*, c'est à dire les retraites, *Medicare* et *Medicaid*, l'assurance maladie pour les seniors et les plus défavorisés.

La Maison Blanche a contre-attaqué avec une proposition comprenant à la fois des mesures d'économie et la remise en cause des baisses d'impôt accordées aux plus favorisés par le Président Bush. Une commission bi-partisane du Sénat, le «gang des six», est à la recherche d'un compromis. Dans un contexte politique normal, face au péril que représenterait un défaut, la nécessité d'aboutir à un compromis s'imposerait naturellement au terme de quelques escarmouches tactiques.

Après tout, c'est au moment des élections présidentielles de novembre 2012 que les électeurs devraient être appelés à se prononcer sur deux projets de société bien différents. Ce qui rend la situation actuelle incertaine, c'est que le Tea Party ne se place pas dans cette perspective ; le relèvement du plafond de dette est pour lui l'occasion idéale pour faire plier la Maison Blanche : pas de coupes budgétaires massives, pas de relèvement du plafond. Posé dans ces termes, c'est un diktat que le Président, auréolé de sa victoire sur Ben Laden, ne peut tout simplement pas accepter. Les semaines qui viennent vont montrer à quel point il est inconfortable de voir les clés de la finance mondiale dans les mains du *Tea Party*.

■ Retour sur la question du *New Deal*

Finalement, le premier mandat de Barack Obama nous en apprend sans doute plus sur l'Amérique que sur la personne du Président. On peut mettre au crédit de ce dernier le fait de n'avoir pas commis d'erreur majeure face à une situation épouvantable, d'avoir restauré l'image de l'Amérique dans le monde, démontré qu'il était sérieusement décidé à trouver une issue «victorieuse» en Afghanistan, éliminé Ben Laden, l'ennemi public numéro un. Il a stabilisé une économie en chute libre et entrepris – même si le travail reste inachevé – des réformes structurelles fondamentales. Mais l'Amérique ne se satisfait pas de ce bilan : elle est prise de panique en découvrant ses faiblesses et tâtonne, face aux immenses difficultés de l'heure, pour trouver une issue. Elle s'inquiète de la puissance chinoise, comment réagir ? Elle est tétanisée par la crise, mais en qui placer sa confiance ? Elle redoute la précarité, mais refuse l'impôt et rejette l'intervention de l'État. Elle ne pourra pas indéfiniment repousser les choix. Le populisme monte, c'est tout le contraire du terrain sur lequel le Président entend placer le débat politique. Il restera fidèle à ce qu'il estime être le génie de l'Amérique, ce dont il a donné une magnifique illustration dans son discours de Tucson. Il ne cèdera pas à l'esprit de confrontation que certains recommandent.

Barack Obama avait l'ambition d'être, après Roosevelt et après Reagan, un Président «transformationnel», gageons que cette ambition n'a pas disparu. Il s'agit toujours de pousser l'Amérique à réinventer son destin : la réforme, on le sait bien en Europe aussi, ce n'est pas un programme qui se réalise en un an !

Who will Bear the Burden of Adjustment?

Jeffry A. Frieden
Harvard

The great question that concerns us here is how to understand the current state of American politics. Many Americans and many foreigners are interested and even concerned about the apparent polarization of American politics and the apparent gridlock or standstill that American politics seem to suffer from both in general and in particular in the aftermaths of this very serious crisis. The answers to this question are complex and multi-facetted. There are cultural, social, regional, ethnic and religious components to the divisions in American society, but, as a political economist, I would like to focus on the political economy and particularly the economic roots of some of the problems that the country faces in the context of its own unique political institutions.

▶ US… and Europe, are very big and diverse countries

Let me start with a simple observation, which is sometimes lost in these discussions. The United States is a very big country and a very varied, diverse one. Perhaps as varied and diverse as Europe. The poorest counties in America are poorer than Portugal with an income per capita below $20,000 a year; the richest counties have per capita incomes above $100,000 a year, much richer than Luxemburg, which is the richest country in Europe. We can look at the regional level and find there is more variation than there is in the European Union. We have 45 million foreign-born immigrants in the United States, which means a Spain inside the country. So it is no exaggeration to say that on many dimensions, variation within the United States is as great as

it is in the European Union, I should perhaps say the Euro zone as it is a bit tighter. There is a lot of political dispute going on within Europe and within the Euro zone over the future of the region and there is a lot of dispute going on in the US based on this variation.

The variation I would like to emphasize is an economic one, that is among economic interests within the country. I think the role of economic interests in American politics is often underplayed in favor of cultural, religious, social, ethnic interpretations. But I think that income, economic interests are still very powerful determinants of political views. In fact, it is well established that income is the strongest correlate of political preferences. Within every State, within every region, the poor people are the more likely to vote democratic, the richer they are the more likely they are to vote republican. There are many other dimensions of American politics, but I think the economic one is extremely important.

▶ Three Americas

In the inter-war period, it was common to talk about two "Englands", North and South. In the US, I think we can talk about three "Americas". There is the top third who have done very well over the last 40 years, whose per capita income has grown continually, who are satisfied, who like the way things have gone and want to see them continue to go in that direction.

There is the bottom third whose per capita incomes, whose real wages have stagnated, actually declined since 1973; whose living standards are certainly in relative terms and perhaps also in absolute terms worst than they were forty years ago, whose conditions are poor and in terms of the social services they receive, like education, or health, deteriorating.

And there is the middle third, squeezed to some extent between these two thirds. The middle third has seen its per capita income grow gradually, stagnate sometimes but grow gradually, but has in particular seen a gap, an ever wider gap grow between them and the top. So that the middle-class which used to be seen as close to the upper echelons of American society today has no hope of reaching these positions and sees a growing divergence between them and the wealthy in the United States.

I think that this economic division is crucially important, that the deterioration of income distribution both in the bottom third and in the middle third has been the fundamental underlying factor of American politics in the last forty years, one that is very seldom discussed but I think stands at the root of many discussions and debates that have been going on.

This kind of economic division of the country has been exacerbated by the experience of the past decade.

We had relatively rapid growth between 2001 and 2007 but that growth was extraordinarily unevenly distributed, unlike at any time in post-war American history. In that 2001-2007 period, during which the economy was growing rapidly, two thirds of the income growth of the entire economy went to the top 1% and the rest was divided among the remaining 99%.

That top 1% is made up of households with per capita income above $40,000 a year so, in those seven years, their income grew by 60% when for the rest of the population the average income growth was only 6% that is less than 1% per year.

In other words, even in the good times, the vast majority of society was not doing particularly well and of course any gains that were made in those seven years were wiped out within the space of a year and a half once the crisis hit.

The crisis itself had extraordinarily uneven effects on the different groups of American society. We can look for example at the unemployment rate. At the peak of the crisis, unemployment rate reached about 10% throughout the economy; but here again we can divide the labor force in thirds. For the bottom third –and we are talking about 100 million people and their dependants– the unemployment rate at that point reached 18%. And if you add on people who were involuntarily part-time employed and people who were what the labor bureau calls "discouraged", *e.g.* no longer looking for work even though they wanted to find work, the unemployment rate reached 35%, which is depression level standard.

Now look at the top third, household earning in excess of $80/85,000 a year representing 100 million people and their dependants. For this top third, when unemployment in the country was 10% as a whole, it was 4%. If you add on involuntary part-time workers and the discouraged workers, it goes up to 8-9%.

That helps understand why the "response to the response of the crisis" has been so different, why it is that many Americans, not surprisingly those in the upper third, are very reluctant to pursue any policies that are going to have substantial future fiscal effects; they oppose the stimulus, oppose future stimulus because they understand that the tax effects will be primarily on them and the positive effects will be primarily on other people. They are being asked to increase their taxes on the long run, to eventually finance the debt service on the deficit in order to deal with the crisis, which is not primarily affecting them.

This economic differentiation also has a regional component. In Massachusetts, in the Boston area the unemployment rate today is below 6%. Housing prices fell by about 5% during the crisis and have since recovered. While in Nevada the unemployment rate is about 15% and housing prices have gone down by about 40%.

So there are real divisions based on real clashes of interests.

▶ A comparison with Europe

I want to go back to the European comparison because I think it might help clarify or fix ideas on the topic. There are really good reasons why people in northern of Europe have a different opinion about southern debts than people in the south. They have different interests at stake. It is not surprising that there are debates going on within Europe over how to deal with the southern debt.

The same thing can be said of the US. There are many people in the US who are net creditors to the rest of the country and there are net debtors.

The US in the aftermaths of the crisis is facing what every debt-crisis country has faced. There have been 150 debt crises since WWII. Every single one of them is characterized during and in the aftermaths of the crisis, by an eruption of political conflict with one topic: who will bear the burden of adjustment, who is going to pay for the crisis? We spent seven to eight years building up –depending on how you want to count it– something between 5 and eventually $12 trillion debt, debt of the federal government, debt of the household sector. We now have about a 10 trillion debt to the rest of the world. Those debts have to be serviced. The question Americans are asking themselves explicitly or implicitly, is who is going to pay for it? Is the adjustment going to come out of public sector workers, is it going to come out of tax-payers, farmers, teachers, those that are beneficiaries of the public sector? The US is facing the typical political aftermath of a debt crisis, which is between five and ten years of difficult political battles over how to distribute the adjustment burden.

Some Europeans might say that there is little social solidarity in the US. It might be right if you compare it to the kind of social solidarity that exists within relatively small European countries –at least compared to the US. But I might ask –to be a little bit unfair– how much solidarity is there between Germans and Greeks? Or between a French stockbroker and a North-African youth in the *banlieue?* About as much as there is between Americans in similar conditions. The US needs to be compared to Europe, not to individual European countries.

These underlying economic divisions I think are reflected in the American political system. You have to remember that the American political system is set up to make dramatic, rapid change very difficult. We have many vital points: the House of Representatives, the Senate, the Executive, the Judiciary, regulatory agencies and 50 very powerful States. And all slow down or stop changes in policy making. The system is designed that way.

On the other hand, what it means is that when changes are undertaken, they typically are consensual and they stick. It may be frustrating for those of us who might want more rapid change. In the case of health care, we can see that there are continual battles over how to help the Reform Act to be implemented.

There are real underlying reasons why Americans disagree about major policies. Reasons, which may have a lot to do with culture, religion, ethnicity or region, but have as their fundamental core, underlying differences in the economic positions that people have in American society.

To our puzzled European friends, I would say that we are not really so different. The United States like Europe is fragmented and divided by the very troubled economic times that we face and the major conflict of interests of how best to respond to them. We are probably in for a resolution, more slowly than a different political system would. But I think that over time, resolutions will be found ; they may not be the best ones but they will be such as most of the major players in the American political system will be able stomach.

La fin de la culture de compromis au Congrès

James L. Oberstar
Ancien Représentant Démocrate du Minnesota au Congrès

La date de février 2009 est considérée comme marquant les débuts du *Tea Party* aux États-Unis. C'était à la bourse de Chicago, où le journaliste Rick Santelli a dit : « Est-ce que nous voulons vraiment subventionner les hypothèques de ces égarés ? Il vaut mieux les jeter dans le lac Michigan au cours du mois de juillet. » Il y a eu d'autres réparties de ce genre à Seattle, à Washington, où une mère de famille a protesté contre le plan de relance. Certains ont protesté contre le secours apporté aux institutions bancaires américaines, d'autres encore se sont élevés contre le plan de réforme, et ensuite contre la loi de réforme de la santé.

L'événement le plus important de l'année, c'était la mort du sénateur Kennedy en 2009. L'élection de Scott Brown[1] en janvier 2010 n'était pas anti parti, c'était un indépendant qui a promis de protester et de voter contre le projet de loi pour la santé, ce qu'il a fait, évidemment. En été 2010, le leader du parti républicain à la chambre des représentants encourageait Michele Bachmann[2], dont vous allez entendre beaucoup parler. C'est aussi quelqu'un d'assez dévot qui écoute le Bon Dieu qui lui parle constamment.

Les victimes du *Tea Party*, à la Chambre des Représentants, sont principalement les modérés du parti républicain, les centristes, au Sénat et à la Chambre. C'est la convergence de l'anti-avortement et des anti-réformes de

1. Républicain, élu Sénateur du Massachusetts à la mort d'Edward Kennedy, dans un État traditionnellement fidèle aux Démocrates.
2. Républicaine, élue à la Chambre des Représentants en 2006, elle y fonde le premier groupe des *Tea Party* du Congrès.

la loi de santé, et des conservateurs fiscaux contre le déficit budgétaire et la dette de long terme du gouvernement.

Il faut se rappeler qu'à la fin du mandat de Clinton, le pays avait un budget en excédent de 236 milliards de dollars et une dette qui aurait été réduite à zéro en sept ans. Avec les 87 nouveaux républicains, les leaders ont tout changé à la Chambre des Représentants. La première chose qu'ils aient faite a été de voter contre la loi de réforme de la santé. Maintenant le gouvernement fédéral est au seuil de la fermeture, comme cela s'est déroulé dans mon État du Minnesota, où le gouvernement a fermé, pour la deuxième fois de notre histoire.

Les conservateurs fiscaux et les conservateurs sociaux ont conjugué leurs forces et leurs idées pour faire avancer leurs pions à eux. La grande perte de l'élection dernière, et des douze dernières années, c'est que les modérés au Congrès ont disparu, le centre a disparu. Il n'y a plus moyen de faire du compromis ; c'est pourtant là que se trouve l'Amérique, la plupart des Américains se trouvent au centre. Depuis une dizaine d'années, la majorité et la minorité républicaines ont adopté le principe de « majorité de la majorité » : s'ils ne peuvent pas passer des lois avec une majorité de Républicains, ils refusent la participation des Démocrates. Dans ces conditions, il est très difficile de faire des compromis, parce que si l'on fait un compromis, c'est l'échec, vous avez abandonné votre « pureté politique ».

Le gouvernement n'arrive pas à faire grand-chose. L'idée d'une opposition loyale, qui vient aider le gouvernement ou la majorité quand c'est nécessaire a maintenant disparu. Pendant ma vingtaine d'années de participation avec des Présidents américains, j'ai voté à plusieurs reprises en faveur de la hausse du plafond de la dette, par exemple. Mais maintenant, tout cela a disparu, parce que c'était un compromis. Est-ce qu'il y aura un accord sur la hausse du plafond de la dette ? Je le crois, à la dernière heure, comme toujours. Mais avant que cette heure n'arrive, il y aura un vote, il faudra que le Président s'impose, que le Sénat fasse la même chose, il faudra laisser les Républicains dire que tout ça, c'est la faute du Président, c'est la faute du parti démocrate. Et peut-être faudra-t-il encore revenir autour de la table, pour discuter, retrouver un compromis. Nous sommes dans les eaux sans carte de navigation, il n'y a pas de GPS pour cela. Il faut dire que le *Tea Party* d'aujourd'hui a très peu de ressemblances avec le *Tea Party* de 1773. Celui-là ne s'opposait pas à la taxe, mais il n'avait pas de vote sur la taxe. Aujourd'hui le *Tea Party* a les voix et le vote. L'année prochaine, ce sera au peuple de voter. Nous verrons.

Is America a Tied up Gulliver?

Steven Clemons
New America Foundation

My answer to this question is that America can untie itself if it wants to. To some degree, America's place in the world and what it has done to itself is a self-inflicted problem. And the constraints and challenges it faces are self-inflicted ones.

The United States and the four ecologies of power

Think about what I would call the four ecologies of power in the world, which would be military, economic, moral, and institutions and look at each of these in terms of the United States over the last several years. Look at the military dimensions of American power: we managed to do something which we had not done in a very long time, maybe since Vietnam, which was if you went around the world before 9/11 and talked to folks in France, talked to people in Indonesia, in India… what they admired and/or resented in the United States was the sense that it had no limits, no boundaries on its power, it could invent itself out of anything ; the Information revolution and the Internet revolution, its ability to create financial and technological innovations was extraordinary. It saw no limits.

Today, everyone sees limits. I have been fascinated by the Afghanistan debate recently because Afghanistan is a country on which the United States is managing to spend about 120 billion dollars a year in a country of a 14 billion dollar GDP, and the deliverables are pretty poor.

We have a sense of military over-extension. Military over-extension has two primary drivers in the world. It makes it so that your allies don't count on you as much anymore. And your enemies, your foes, animate their

pretensions. They try to move their interests forward rapidly. We have an absence of equilibrium on the military side.

On the economic front, the United States has managed to export toxic financial products to the rest of the world. We were the crack cocaine of the economic management. We were the model for the rest of the world. I think it is going to be very, very hard for the United States to play the role it once did, which was a guarantor of economic rationality, economic organization. The United States used to be the "High Priest" of economic activity, and that has been undermined.

On the moral front, I still think that there is a lot of hangover of things like Abu Ghraib, and we are not really struggling through what Wikileaks means. One of the things we have also been thinking about, –not necessarily a moral question, rather an organizational sight–, is the degree in the world today, not just the United States, in which small movements can become very big, very fast.

I just came back from Germany, and I was in a program with the chairman of the Green Party. Their polling is at about 25%, right now in German politics, which is remarkable. Now look at the *Tea Party*, and what it is doing to the Republican Party. The *Tea Party* is the defining edge of American politics today. There was a great article by David Brooks recently, saying "They have won, but they don't know it." They have essentially changed the conversation, they have changed the terms of debate. Barack Obama and Joe Biden are basically conceding on cutting back the LBJ great society social contract, and yet their ideological resilience is preventing, at least so far, a deal.

It is an interesting time.

The institutional side, I think, is an area in which the United States can, to some degree, undo some of the bonds of Gulliver. When I talk to people and tell people what the challenge for the country is, and what I see missing in our rhetoric, I usually say things like: "Many people look at America's capacity around the world, the size of its economy, they all say that we have corners of the United States that are amazingly rich, corners of America that are very poor, but still with a great sense of dynamism." And certainly all of that is true. But to some degree, in my mind, America is like the General Motors of countries. It is extremely well branded. It has lots of capacity. And yet it underperforms. It needs to be rewired and rethought. When you compare it to China, which is 100th in per capita in the world today, there are all sorts of bubbles and problems and corners of potential collapse, in

my view, but it feels like an Internet start-up. I used to say Google. That metaphor doesn't work in China anymore. But I knew Google when it was small, and you felt like Google was getting a premium on its power then, because of future expectations. And this I think is a very important thing when you think about the challenges we are resting on the United States. Power is a function of future expectations. I think that Bill Clinton understood this, and had a mastery and wizardry of being able to talk about the future in ways that President Obama has not. George W. Bush, frankly, got it too, but was willing to take gambles that I think ultimately failed. George W. Bush in my view, –I am an Independent, I am not a Democrat, I used to run the Nixon center, George W. Bush offered the final puncturing of the American bubble of super power mystic in many ways. Nonetheless, he did things in ways that made people question what he was going to do. Today we see this enormous gap between Obama's rhetoric, the pretension of what he says he's going to do, and the realities of the seeming inability to achieve any of the things we say we're going to do. The exceptions to this are very few, which I think is where the United States needs to begin to find how you remove the binds on yourself. Is institutional change writing a new global social contract with the rest of world? Just look at the emerging powers of Brazil, Russia, India, China, particularly India, South Africa, Turkey, these are the nations that I find the most interesting strategic players in the world, the most interesting economic players.

The United States should begin to look at itself not as the utility manager in the world, but as the founder of a new operating system, trying to figure out how to get the world to adopt most of the pieces of how to run the operating system, but not doing it itself. I think that's an opportunity for institutional redesigning. To some degree, the G20, –I mention G20 or the shift from the G7 to the G20, which was very important– but also the realization that we have a de *facto* G2 in the world today, between China and the United States, is showing that we are moving from the static trap of institutional anachronisms in the past and beginning to look at different ways to organize power and try and achieve a change.

Obama, un Président « minilatéraliste »

Zaki Laïdi
Sciences Po Paris

Pour parler d'Obama et de sa politique étrangère, il faut partir d'un point essentiel, l'immense malentendu qui s'est créé au moment de son élection. Un malentendu qui a été porté à son paroxysme en Europe, où on a d'abord confondu la marque Obama et la politique américaine, et où on a cru, certainement naïvement, qu'Obama avait été élu pour faire la politique du reste du monde. C'est pour cela que les Européens l'ont d'ailleurs massivement élu, même s'ils n'étaient pas inscrits sur les listes électorales américaines. Ce malentendu, on voit bien aujourd'hui qu'il est en train de se dissiper, parce qu'Obama a été élu pour faire la politique américaine dans un monde qui change profondément. Dans un monde où la contrainte économique sur les finances américaines est colossale. Dans un monde où le coût des engagements extérieurs américains est colossal. Dans un monde – on le voit très bien aujourd'hui en Libye – où le *free riding* européen en matière de dépenses militaires donne lieu à des agacements croissants et de plus en plus inquiétants du côté américain. Au point d'ailleurs de remettre en cause l'avenir de l'institution stratégique la plus importante mise en place au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, je veux parler de l'OTAN.

Il s'agit aujourd'hui de savoir comment Obama cherche à bel et bien maintenir le leadership américain dans le monde. Il a été élu pour maintenir le leadership américain dans le monde, il n'a pas été élu pour partager le pouvoir. Je crois que c'est un point important. C'est pour cela que Obama se révèle beaucoup moins multilatéraliste que l'on a cru ou voulu le penser. Le monde s'est dit, ou au moins l'Europe, qu'on était en train d'entrer dans un monde multipolaire, que dans un monde multipolaire la réponse à la

multipolarité était le multilatéralisme, que l'on allait discuter ensemble d'un certain nombre de problèmes et trouver ensemble des solutions à ces problèmes.

Ce n'est pas du tout la démarche qui a été choisie par Obama. Si sa démarche n'est pas aussi unilatéraliste que l'a été celle de Bush, on pourrait la qualifier de « minilatéraliste ». La différence n'est pas sémantique. La vision multilatéraliste consiste à convier tout le monde à discuter ensemble des problèmes pour trouver des solutions. Ce n'est pas du tout comme cela que la politique américaine fonctionne. Obama mène une politique que je qualifie de minilatéraliste, c'est-à-dire qu'en fonction des sujets, il invite le ou les partenaires indispensables pour trouver une solution. Si vous voulez être admis à la table de la discussion, il faut avoir quelque chose à apporter susceptible d'aider les États-Unis à trouver une solution au problème qu'ils cherchent à résoudre. Selon les sujets, vont être privilégiés ici les Russes ou les Européens, là les Chinois, avec peut-être l'exception chinoise est à peu près le seul pays aujourd'hui auxquels les États-Unis, sous la contrainte, sont disposés à conférer un statut d'égal, le seul pays avec lequel ils discutent et veulent discuter de l'ensemble des sujets, y compris les sujets sur lesquels les Chinois se dérobent, notamment les questions stratégiques.

Cela veut dire que même dans ce monde qui change et qui devient plus multipolaire, il faut éviter de tomber dans le travers systématique des analystes européens ou américains qui depuis vingt ans prédisent le déclin américain. Les contraintes qui pèsent sur les États-Unis sont considérables, mais les ressources politiques des États-Unis restent encore considérables.

▶ Une multipolarité imparfaite

Dans ce monde que l'on dit multipolaire, croire que tous les pôles sont équivalents relève d'une relative méconnaissance de la réalité des rapports de force. Il suffit d'ailleurs de regarder comment les choses se passent dans le G20 pour voir que l'on est très loin d'une logique de concertation multilatérale classique. Il ne faut pas non plus oublier que la puissance militaire américaine reste incomparable : le budget américain est supérieur à la somme des 14 budgets des autres pays du monde.

D'autre part, on a trop tendance à oublier – ou à ne pas comprendre – que les pays émergents ont pour objectif politique prioritaire aujourd'hui d'obtenir la reconnaissance de leur statut d'émergent par les États-Unis. Ils ont fondamentalement besoin d'être reconnus par les États-Unis comme interlocuteurs privilégiés. J'étais au Brésil il y a trois semaines, et il était frappant de voir que les Brésiliens avaient été immensément déçus de la

visite d'Obama, parce que le Président américain ne s'était pas clairement engagé pour soutenir la présence ou l'adhésion du Brésil comme membre permanent du Conseil de sécurité. C'est un point extrêmement important, et toute la rhétorique sur les BRICS comme forme de coalition qui contesterait les pouvoirs des États-Unis est une vision à revoir sérieusement.

Rappelons enfin que les États-Unis conservent, même dans ce monde plus divers et multipolarisé, un pouvoir d'arbitrage colossal. Ce sont les contradictions entre les émergents qui leur confèrent ce pouvoir. On le voit très bien en Asie où la montée en puissance de la Chine inquiète de plus en plus les pays asiatiques qui demandent le réengagement des États-Unis. Ce qui ne veut pas dire d'ailleurs que ces pays rejettent la Chine, mais qu'ils cherchent à équilibrer des relations économiques de plus en plus importantes avec la Chine par une garantie stratégique américaine.

Steven Clemons disait que les alliés des États-Unis ne leur faisaient plus confiance. Peut-être, mais la plupart d'entre eux n'ont pas le choix. Les Japonais ont cru précisément qu'ils pouvaient négocier avec les Américains au moment de la renégociation du bail, et ils ont été amenés à réviser leur position en se rendant compte que face à la Chine, seuls les États-Unis étaient capables d'assurer leur sécurité. Quant à l'Europe, elle le constate aujourd'hui en Libye de manière absolument spectaculaire, c'est elle qui est obligée d'aller chercher les États-Unis et de les prier de rester dans le jeu pour pouvoir mener à bien une intervention militaire dont on ne connaît pas encore tout à fait le sort ultime.

Dans ce contexte, Obama est au fond un réaliste, dans la grande tradition réaliste américaine, depuis Bush père ou Nixon. C'est, je crois, une caractéristique centrale. La vraie préoccupation pour nous Européens est de savoir ce que nous faisons dans ce nouveau contexte. Parce que fondamentalement pendant très longtemps ce qui nous a divisés, c'est le facteur américain. Mais ce n'est plus le cas. On le voit bien dans le rapprochement fort de la France et de la Grande-Bretagne sur la Libye. La vraie question pour l'Europe est de savoir si précisément le recul de la contrainte américaine va nous inciter à agir collectivement.

On peut en douter.

American Stories!

Douglas Kennedy
Écrivain

Being the novelist on the panel, I am going to do something different; I am going to tell some stories. In all my books, the subject of America is always on the present. Your country is your argument, after all. One of the great gifts of being an American writer and an American novelist is that at home there is so much to get annoyed about.

▶ My dad as emblematically American

When it comes to things emblematically American, I always return to a "personage", who loomed largely over my life, my dad, my father. He was a Brooklyn boy, Irish Catholic obviously, who grew up in Prospect heights, once a very proletarian corner of Brooklyn, now very "bobo". His father was a Commodore in the US Navy, a Southern boy from Georgia who bragged about his grandfather founding the Ku Klux Klan. There was a German Catholic mother, whom he adored and whom my father found dead in their kitchen at the age of 13 from an embolism, and two sisters who became alcoholics, it's very "Arthur Miller".

After trying to become a priest, my father was always looking for a set of values, a *modus vivendi* to control his life. He found true doctrinal task masters in the United States Marine Corps and at the age of 17, he joined up with five friends from Brooklyn and they all were shipped off in the early 1940's to a piece of Pacific territory called Okinawa. My dad came back alive. Meanwhile, his father, the Commodore, who was a navy officer and had this unfortunate habit of telling his superiors to go have sex with themselves, basically was ending up running a rust bucket in the

North Atlantic. They hadn't seen each other for five years, they didn't like each other. My father was demobbed and signed up for a further tour on a battleship called Midway –this is postwar. He was in Norfolk, Virginia, our major port, and as my father described it, he was walking down the Keys with a bunch of friends looking for the nearest whorehouse and suddenly a commodore comes walking towards them –you can see what is going to happen next– they snapped to attention and my grandfather's first words to his son, after five years, were "at ease". They went out and my grandfather drank my father under the table –something my father has done with me many times. On the Midway there are two gang planks, one for enlisted men, one for officers, and as the military police explained to my father the next day, "at 3 in the morning, a commodore with a lot of goddamn scrambled egg came walking up the gang plank with you over his shoulder, he handed you over to us and said 'this soldier is drunk. No charges'." and walked off into the night. That generation of men, they were like that. And something I think very much about my father was that, frankly having been through the war and never wanting to talk about it, what he found true hell afterwards, was peace, especially peace as it related to working and the domestic quotidian routine. So he found a job running mines in South America, specifically Chile, where as we know some years later there was a *coup d'état*, and where as he told me some years later, he was an operative part time for a certain agency in Langley, Virginia, and very friendly with the inner circle of a gentleman named Augustin Pinochet. But, and this is the interesting paradox, I think what thrilled him most about this other form of national service, was the way it gave him for a number of years an escape from an unhappy marriage and the day-to-day grind of family life. What he loved most about his Chilean years –his operative years– was the fact that they were quite simply exciting. I've been thinking about this a lot recently; boredom is one of the great central human preoccupations.

▶ Boredom in American society

Modern literature for me begins with *Madame Bovary*. It was invented here. Why is that? Because it is the first novel that actually deals with boredom, with the horror of the domestic quotidian. A bored desperate housewife who begins an affair as a way of creating melodrama. As Voltaire said, "marriage is the one adventure open for the coward". And Flaubert was so incessantly modern: in her final depression, Madame Bovary shops all the time.

Boredom is also a huge theme in American literature. Boredom as it relates to aspiration. Sinclair Lewis, a writer who I think is one of the greats, and

is not well read these days, was one of the first novelists to touch on the tedium of small town life in Main Street, or the dreary conformist street as exemplified in *Babbitt*. Boredom is also a huge theme in post-war American literature whether it be Updike's educated *ennui* in a few suburban adulterers or John Cheevers' cocktail-chugging, chain smoking executives heading back to uninteresting lives in Ossining on the 552 from Grand Central.

It is one of the great paradoxes of American life : we mythimized the individual but the underlying corporate culture of the country is about conformity married with the belief ingrained in virtually all American psyches that we are God's preferred terrain.

▶ From coast to coast

Last summer, I drove coast to coast from my home in Maine to California. *En route*, there were the worldly, sophisticated pleasures of Boston, Chicago, eventually San Francisco, largely liberal places, progressive places where you can hear great orchestras, see great art, eat wonderfully and always find a bartender who knows how to make a very good gin martini, straight up dry. But driving through Indiana, of course I was passing at the same time billboards on the highway with pictures of unborn fetuses and the words "Don't kill me". And crossing the panhandle of Texas, one of the most depressing stretches of terrain in the lower 48, I counted 47 crucifixes on the road and these are not crucifixes marking people who died, these are of the vague, cavalry, "we're gonna nail your ass onto this" variety. And then there were the truck stops where opposite racks of pornographic magazines were racks of books for children, the majority of which were creationist and anti-Darwinist in tone.

And then I came to Salt Lake City which I had been to before and naturally I did the tour of Temple Square, the spiritual home of the Mormons. Of course, you know about Mormonism and this illiterate Joseph Smith, in Palmyra, New York, in the 1850's, who was approached by an angel on a hill side who said there were some ancient tablets in this mountain, dig them up and you will find a testament of the ancient peoples who floated over from the Holy Land to America on rafts and of Jesus Christ, who emerged among them 70 years after his crucifixion. Faith is always the antithesis of proof, is it not? Of course if you've read the *Book of Mormon*, it sort of puts me in mind of something that Escalus once said, which is that there are ten basic human stories in civilization to which I could add that eight of them are Westerns. And basically the *Book of Mormon* really does read like a Western, these two warring tribes, and then Jesus appearing in the Jimmy Stewart role, of essentially the peacemaking sheriff.

But there in Temple Square, in Salt Lake City, there is a statue of Joseph Smith and his cohort Oliver Cowdery. Joseph Smith could not read the Book of Mormon but he was given a pair of spectacles that allowed him to translate these texts. But there is Joseph Smith with a statue of John the Baptist, who allegedly appeared before him in Palmyra, New York and baptized him. (John the Baptist, I should add, with his *head*). Now you look at all this and you consider the flexibility of this narrative, and yet there are 14 million adherents to Mormonism and it's growing. And two of this year's candidates for the Republican presidential nomination are indeed Mormons. What's my point here? My point is that the cultural wars which began with Nixon's moral majority in the 1960's truly began the polarization of the country. Nixon basically created the idea of the "Eastern Elite," educated, liberal, outward-looking, French speaking –that's the worst sin of all– who are not really the Americans. And then there is "l'Amérique profonde" where God, flag and country are looked upon as the great virtues.

▶ The American paradox

So what's interesting at the moment is that you have on one hand a country that produces annually 5 out of the 7 Nobel laureates, each year, which has a dynamic national literature, so much creative innovation whether it be in business or in the arts, and so much irony –something that I think is very lost on Europeans– yet it is also a country where 47% of the adult population believes in angels.

Belief, I would like to posit, is also an antidote to boredom and it goes back really to our Puritan heritage, the idea of a city on a hill, frankly a beacon of light that will flow out upon all nations.

One final story about my father, which I think points up the kind of polarization of the country: when I was 14, it was 1969, he pulled me out on to a Manhattan Street, three days after we landed a man on the moon, and he pointed up to the sky and he said "Douglas, I want you to know something, that's our moon." To which I replied in my snarky, adolescent way "I'll keep that in mind, Father." My father then called me a wise ass to which I can only reply "guilty as charged".

But herein is the modern American dilemma: the true believer of the wise-ass, the "uber-patriot", the ambivalent American who actually believes ambiguity is not a bad thing when it comes to moral discourse. Those are the two Americans and I think they will never meet, especially if one American speaks French.

L'Amérique s'est-elle européanisée ?

Ezra Suleiman
Princeton

Y a-t-il des leçons à tirer de l'expérience américaine malgré le tableau assez sombre des États-Unis qui a été brossé ? Peut-on transporter quelques idées d'une rive à l'autre de l'Atlantique ?

Il faut commencer par se rappeler que notre politique économique, comme d'autres politiques publiques aux États-Unis, émane de notre système politique. Comme nous sommes essentiellement le seul pays démocratique qui ait un vrai législateur, cela complique énormément notre vie. Les États-Unis sont un pays d'une exceptionnelle complexité institutionnelle. Par exemple, on a tendance à penser en France, en Europe ou dans le monde, que le président des États-Unis est l'homme le plus puissant au monde. Mais quand vous y regardez de près et si vous interrogez le Président Obama, n'importe quel président américain en réalité, il vous dira qu'il n'a pas le pouvoir. La présidence est une institution parmi beaucoup d'autres, et le président doit trouver sa place. Cela est vrai, même lorsqu'il dispose de la majorité des chambres. C'est très difficile à comprendre dans un système parlementaire ou semi-présidentiel comme la France.

Ensuite, notre président opère aujourd'hui dans un contexte infiniment plus complexe qu'il ne l'était il y a trente ou quarante ans. Pendant cette période, on pourrait dire, en exagérant un peu, que les États-Unis se sont européanisés et que l'Europe s'est américanisée. Dans le sens que cette polarisation, cette idéologie qui prévaut sous une forme assez aiguë aujourd'hui aux États-Unis n'existait pas sous la même forme il y a quarante ans. Pour le Président, cela complique beaucoup la tâche. Les Européens – et d'ailleurs certains Américains – se demandent tout le temps ce qui s'est

passé aux États-Unis et où sont passés son pragmatisme et sa capacité à faire des compromis.

Je sais qu'en Europe, on continue à s'accrocher à des explications simples – simplistes –, comme : « les États-Unis sont un pays puritain ». Oui, il y a des Puritains, mais on ne peut pas dire que le pays soit puritain. Il est beaucoup trop complexe et, à bien des égards, il est beaucoup plus progressiste que la plupart des pays d'Europe.

▶ Deux partis seulement, mais très fragmentés

L'idéologisation de ce pays et des partis depuis une quarantaine d'années, a en fait abouti à un morcellement à l'intérieur de chaque parti. En France, il est assez facile de créer un parti, de proposer un candidat aux présidentielles. Il suffit de quelques centaines de signatures, et vous avez un parti écologiste, un parti des pêcheurs, un parti anticapitaliste, etc. Aux États-Unis le système bloque la création ou le développement de nouveaux partis. En conséquence, les mouvements, les tendances sont obligés de travailler de l'intérieur, ce qui rend chacun des deux partis très complexe, avec des supporters très agissants qui essayent de tirer la couverture à eux.

Il existe beaucoup de mouvements à l'intérieur de chaque parti, y compris des mouvements populistes. Francis Fukuyama[3] a attribué l'existence du populisme en Europe à l'élitisme du système qui exclut la participation de certains qui, lorsqu'ils ne sont pas satisfaits, créent leur propre parti de nature populiste. Mais je pense que cette explication n'est pas suffisante. Elle n'explique pas les montées périodiques du populisme aux États-Unis à travers l'histoire : par rapport à l'Europe, la société y est bien trop démocratique. On ne peut pas écarter ces mouvements en disant simplement, comme beaucoup de gens ont tendance à le faire en Europe, que ce sont des mouvements farfelus.

Par exemple, si on observe le *Tea Party*, – qui n'est pas un parti, mais un mouvement à l'intérieur du parti républicain – on se rend compte que sa base est très différente du parti de *l'establishment* dans lequel il est ancré. Ce mouvement est plus proche de *Main Street* que de *Wall Street*, il n'est pas vraiment raciste, mais très anti immigrants. N'empêche, c'est un groupe d'intérêts à l'intérieur du parti républicain.

La conséquence de ce système est l'impossibilité de mettre le pays sur les rails de la stabilité publique. Aujourd'hui, quand on regarde ce qui se passe à Washington, les priorités des Républicains portent sur les restrictions des

3. Voir page 15.

dépenses publiques et la réduction de la dette. Il y a une chose qui décrit tout, c'est le niveau des impôts. À l'extrême, on retrouve la question de savoir qui va payer pour sortir le pays de la situation dans laquelle il se trouve ?

À Washington, il ne reste qu'une personne qui continue de croire au *middle-ground*, et qui apparaît un peu «ringard» ou au moins naïf, c'est le Président. Il a été décrit dans un article récent comme étant un «bi». Pas bisexuel, mais «bi» dans tout. Il veut la guerre en Libye, mais il ne veut pas la guerre en Libye. Il veut les droits aux homosexuels, mais pas tous les droits, etc. C'est un excellent législateur, il aurait probablement dû rester au Sénat, il serait devenu un très grand sénateur parce que c'est un excellent négociateur, sauf dans un monde idéologisé où la gauche du parti démocrate est très mécontente, et la droite le prend pour un socialiste. Il est entre deux chaises et il se rend la tâche difficile à lui-même.

Quant au rôle des États-Unis sur la scène internationale, on ne devrait pas oublier que si nous vivons avec des institutions multilatérales importantes, pratiquement toutes ont été créées par les États-Unis que ce soit l'OTAN, le FMI, etc. Et, quel que soit le poids de l'Amérique, ces institutions existent aujourd'hui et vont continuer d'exister.

La question demeure de savoir qui sera capable de jouer le chef d'orchestre à la place des États-Unis s'il n'y a pas dans le monde d'autre puissance démocratique hégémonique. Avec l'affaiblissement des États-Unis, le chef d'orchestre disparaît, et je pense que ce n'est pas forcément de bon augure pour le monde.

Échanges

Sylvie Kaufman

Steven Clemons disait que le *Tea Party* avait changé les termes du débat, James Oberstar, pensez-vous que la campagne de 2012 se jouera sur les termes du débat posés par le *Tea Party* ou bien Obama peut-il récupérer le terrain perdu ?

James L. Oberstar

C'est la grande question de la campagne électorale de l'année prochaine. Si Obama peut changer les termes du débat, il va gagner, sinon je ne sais pas. Le problème avec Obama, c'est qu'il va de discours en discours, sans lien entre deux, trois ou quatre discours. Il n'arrive pas à donner les directions pour le pays. S'il gagne, ce sera parce que le parti républicain est tellement désorienté et dirigé de l'intérieur par ceux qui ne veulent pas de compromis. Il n'y a plus de modérés, de centristes dans le parti républicain.

Est-ce qu'Obama peut diriger les pays vers le centre et rassembler le grand centre du peuple américain ? Je crois qu'il a la capacité de le faire.

Nous voyons la même chose dans l'État du Minnesota : les Républicains dans la législature ne veulent pas de compromis. Le gouverneur a très clairement dit dans sa campagne électorale qu'il allait hausser les impôts sur les plus riches. Que va-t-il se passer pour lui ? Est-ce que la même chose va se dérouler à l'échelle nationale ? Probablement. Si cela arrive, Obama va gagner.

Jacques Mistral

La dernière phrase du Représentant Oberstar peut évidemment donner à méditer sur ce qui va se passer dans les semaines qui viennent. Je voudrais juste réagir à ce qu'a dit Ezra Suleiman qui a senti un certain pessimisme se dégager

de la table ronde. Ce n'est pas la perception que j'ai eue. Ce qui me frappe beaucoup par rapport à mon expérience des États-Unis il y a quelques années, c'est que désormais la prise de conscience des difficultés est partout. Chacun des panelistes en a donné une expression. S'il y a une expression américaine, une sorte de quintessence américaine en cas de problème, c'est : « Fix it ![4] ». Cela renvoie à la phrase de Churchill : les Américains mettent du temps, parce qu'ils explorent toutes les solutions avant de trouver la bonne.

Si on compare avec l'Europe nous apprenons beaucoup, mais pour le moment nous explorons vraiment toutes les mauvaises solutions.

Espérons que nous saurons aussi trouver la bonne.

4. Réparez [ce qui est cassé]

5.

États, la nouvelle donne en Europe

La crise a remis au cœur du débat le « modèle » social des États européens : elle interroge la soutenabilité des systèmes sociaux les plus généreux. On comparera donc les choix effectués par les pays qui ont décidé de réduire drastiquement leurs dettes et déficits : quel modèle social préservent-ils (comme aux Pays-Bas) ? Jusqu'où peut aller le désengagement de l'État (comme au Royaume-Uni) ? La réforme des États au niveau national doit en outre tenir compte d'une intrusion croissante des institutions européennes dans les politiques nationales. Leur souveraineté doit donc s'articuler au souci de préserver – et éventuellement de faire grandir – l'intégration européenne : quel modèle choisir, entre le fédéralisme budgétaire, qui implique un transfert de souveraineté, et un encadrement des modèles, qui s'appuie sur la décentralisation des mises en œuvre des politiques fiscales et donc sociales ? La convergence fiscale franco-allemande est-elle possible sans convergence sociale ? Avec quelles conséquences pour les autres États-membres ?

Contribution du Cercle des économistes

Laurence Boone

Témoignages

Wendy Asbeek Brusse • Josep Borrell Fontelles
Wolfgang Münchau • Reinhard Schäfers • Pierre Sellal

Modérateur

Christian Menanteau

États européens : des paquebots aux avions de chasse

Laurence Boone

■ **La crise révélatrice des limites des États et des failles de l'Europe**

Avec la crise financière de 2008, suivie de la crise des dettes souveraines déclenchée en Grèce à la fin 2009, les États de la zone euro ont déçu de trois façons.

– La crise a révélé les failles de la construction européenne basée sur la coordination volontaire « douce ». Les institutions européennes ont été inefficaces : elles ont échoué à prévenir la crise. Le cadre de surveillance financière aura été aveugle sur les dangers de l'endettement privé massif de certains pays, le cadre de surveillance budgétaire n'aura pas évité la dérive des comptes publics, et aura été impuissant à motiver les États pour qu'ils ajustent leurs finances publiques en prévision du choc démographique. Ce cadre d'harmonisation et de surveillance mutuelle non contraignante est donc un échec. La question d'une avancée indispensable d'un fédéralisme fiscal et financier est posée.

– La gestion de crise laisse les États européens exsangues et impuissants. Les États sont endettés à un tel niveau que le premier objectif de tout gouvernement d'un pays européen est le désendettement. Ainsi les États ont perdu leur capacité d'action. Sur le court terme, ils n'ont plus de marges de manœuvre budgétaire pour faire face à un autre choc. Au delà, désendettement et réformes doivent se poursuivre afin d'assumer les contraintes financières générées par le vieillissement.

– Seule la croissance pourra sortir les pays de la crise. Retrouver la croissance implique de transformer les États providence. Deux modèles s'affrontent. Le

modèle «à l'anglaise» demande de couper drastiquement toute intervention de l'État pour «libérer les sources de croissance privée» ; il est très coûteux socialement et affaiblit la capacité redistributive de l'État. Le modèle «européen/nordique» suggère de s'appuyer sur les forces du modèle social quand il privilégie la croissance de l'emploi pour dessiner les contours d'un État plus stratège, moderne et léger, qui vise à accroître la productivité tout en maintenant une politique active de redistribution. Il implique de renoncer aux modèles traditionnels d'un État imposant qui financerait les investissements dans le capital physique.

Trois questions sont levées : la soutenabilité des modèles des États aux systèmes sociaux les plus généreux, le rôle de l'État comme vecteur de croissance, le rôle de la construction européenne.

■ Une stratégie mondiale : la diète des États, la fin de l'État social ?

La crise de la dette souveraine européenne est une crise inédite dans l'histoire du monde, car elle touche des pays à faibles perspectives de croissance. De telles crises de dette n'ont été observées précédemment que dans des pays émergents qui avaient des perspectives de croissance importantes puisqu'ils étaient en plein boom de rattrapage (et leur niveau de dette nominale était nettement inférieur), ou dans les pays développés mais dans les périodes d'après-guerre. Dans ce dernier cas, les perspectives de croissance tirées par la reconstruction étaient bien meilleures que celles des pays européens aujourd'hui. En outre, les pays européens sont dans un contexte inédit : une démographie faible voire déjà déclinante pour certains, la globalisation qui renforce considérablement les difficultés du secteur exposé à la concurrence internationale et l'existence de l'union monétaire pour 13 d'entre eux.

Dans cette situation inédite et difficile, les États européens n'ont pas rompu avec la règle financière mondiale : un désengagement de l'État imposé par le désendettement public massif. La stratégie «dominante» consiste à réduire massivement le rôle de l'État par des baisses de dépenses et un peu de hausses d'impôts. Cette stratégie risque de mettre à mal non seulement la croissance de court terme (en diminuant drastiquement les revenus des ménages) mais aussi de moyen terme (en diminuant les revenus des entreprises et l'épargne, l'investissement est pénalisé). En outre, c'est aussi une stratégie de renoncement au modèle social européen puisque les coupes dans les dépenses visent principalement la masse salariale publique et les dépenses sociales (chômage, revenus minimums, transferts redistributifs).

Cette stratégie est risquée : elle repose sur l'hypothèse que le désendettement sera suivi d'une période de croissance rapide et importante, qui génèrera de

l'emploi et des revenus. Le choc social serait ainsi limité. En réalité, les cures d'austérité risquent d'être longues vu l'ampleur de l'endettement, le potentiel de croissance risque d'être mis à mal par une baisse des investissements. Le choc pourrait être important et menacerait la soutenabilité d'une telle stratégie.

Certains pays européens ont développé d'autres stratégies. L'Allemagne a diminué une partie du rôle de l'État avec les réformes Hartz, mais continue de réguler fortement le secteur des services, maintient un système social élevé, et préserve le tissu industriel de grosses PME et le financement si spécifique de ces entreprises. Financièrement, l'Allemagne cible un désendettement du secteur public rapide, face à des perspectives démographiques très détériorées. La croissance du modèle allemand est tirée par la hausse des exportations reposant sur d'énormes gains de productivité, une stratégie non aisément reproductible par tous les pays européens.

La France reste ancrée sur ses solutions conservatrices avec un État économiquement imposant : l'État se substitue de plus en plus aux investisseurs privés. La stratégie de croissance est la même qu'au sortir de la seconde guerre mondiale : l'État doit investir massivement dans des secteurs industriels pour faire des champions nationaux. Mais si l'État n'a plus les moyens de ce type de stratégies qui repose sur un endettement public important, non seulement la croissance mais aussi la redistribution seront en péril.

■ **Une autre stratégie pour les États européens : concilier un État mince avec une croissance forte en privilégiant les investissements en capital humain. L'investissement en capital physique, l'industrie, est laissé au secteur privé.**

Entre les tenants conservateurs de «moindre État» ou du «plus d'État industriel», se dessine une troisième voie plus moderne développée notamment dans les pays du nord de la zone euro[1] qui n'oppose pas État social et ajustement budgétaire, mais vise à combiner choix sociaux et stratégie de croissance. Ici, l'État libéral et social a une stratégie de croissance qui porte sur l'amélioration du capital humain de l'économie. Économiquement libéral car il est peu interventionniste dans le domaine économique de l'investissement physique ; socialement libéral parce qu'il prône des politiques sociales actives qui accroissent l'emploi (l'argent de l'État doit être redirigé vers des politiques d'éducation, d'accompagnement dans l'emploi, de formation, plutôt que de fortes et longues indemnités chômage) ; mais surtout moderne parce que plus léger que l'État interventionniste d'Europe continentale. Les décisions économiques d'investissement dans le capital physique ou financier (les secteurs

1. Voir A. Hemerjick et *al.*

stratégiques, le capital des entreprises, le financement des PME) sont laissées au secteur privé. Plus social, plus porteur de progrès, ce modèle favorise un État-providence vecteur de croissance. Cet État encadre et régule les marchés, pour que les acteurs privés y investissent dans de bonnes conditions, et privilégie les choix sociaux qui élèveront l'employabilité de la population en âge de travailler d'aujourd'hui et de demain.

• **Privilégier la force de travail**

Trois populations sont visées : les très jeunes et les femmes, les jeunes, les seniors, les plus fragiles sur le marché du travail. Ainsi, et s'appuyant notamment sur de nombreux travaux de l'OCDE sur le financement de l'éducation et l'intégration, la politique sociale se focalise sur l'éducation des touts petits (dès 3 ans) : non seulement pour améliorer l'intégration et la socialisation (notamment des enfants issus de l'immigration), mais pour permettre aussi aux femmes de retourner rapidement travailler, ce qui élève le taux d'emploi. De la même façon, la formation professionnelle est dédiée aux moins diplômés, aux jeunes et aux seniors. Un autre exemple est la mise en place d'un suivi important des chômeurs de courte durée pour éviter qu'ils ne deviennent des chômeurs de longue durée ou « dépendants ». En parallèle, l'éducation tertiaire demande une plus grande participation financière et intellectuelle du secteur privé pour permettre à l'économie de rester près de la frontière technologique et d'accroître la compétitivité.

• **Mettre en place une régulation porteuse de la naissance et de la croissance des entreprises plutôt que des fonds d'investissement public**.

Le système fiscal doit être suffisamment attractif pour les entreprises. Il ne faut pas considérer que le travail n'est pas mobile : il l'est puisque l'on déplace des usines. Aussi le cadre réglementaire doit favoriser l'investissement physique et financier et la prise de risque. De nombreuses études montrent en effet que ce ne sont pas les fonds publics qui manquent, mais plutôt les perspectives de croissance et de profit qui, trop faibles, freinent l'investissement dans les PME et les empêchent de croître. En outre, la réglementation ne devrait pas pénaliser l'échec.

Au total, l'objectif de cette approche est de réconcilier ajustement budgétaire et modèle de croissance social et régulé.

■ Vers une solution d'intégration plus pérenne

L'Union européenne doit se donner un nouvel objectif de croissance. La crise a démontré que le modèle d'intégration économique sans intégration politique n'est pas soutenable, il faut une solution d'intégration plus pérenne.

La crise a révélé les failles de la construction européenne : alors que l'intégration financière, commerciale, monétaire a été poussée à un niveau fédéral, les structures institutionnelles communes sont extraordinairement complexes et faibles. Le cadre budgétaire était inadéquat (surveillance de trop peu de variables, stratégie minimaliste de contrôle des déficits et de cible de dette). Le cadre de régulation financière était insuffisant (marchés financiers intégrés mais pas de structure commune de surveillance ni d'assurance).

Les réformes menées depuis la crise ont légèrement renforcé les cadres de surveillance budgétaire et financier mais sans toucher au mode d'intégration politique. Il n'y a donc pas eu d'avancées dans un sens plus fédéraliste, ni de nationalisation des politiques communes. La construction a progressé sur le même modèle que ces dix dernières années : les politiques nationales prévalent sous l'égide d'un centre européen harmonisateur (mais avec peu de pouvoir). Alors même que l'intégration économique est de plus en plus forte, l'intégration politique ne suit pas. Peut-on toujours envisager une union monétaire sans intégration budgétaire plus poussée et sans surveillance financière ?

Pendant toute la crise, la stratégie européenne a été d'imaginer tous les moyens pour échapper d'un côté au fédéralisme et de l'autre au retour à une simple zone de libre échange avec taux de change fixes. Cette stratégie médiane est symbolisée par le Fonds Européen de Sauvetage Financier et son successeur, le Mécanisme Européen de Sauvetage. Une somme d'argent très limitée est mise en commun pour financer les pays en difficultés qui, en échange, remettent leur souveraineté dans les mains de l'Union. Cette solution n'est ni fédérale, ni nationale. D'un coté, un soutien financier est mis en œuvre au niveau européen mais qui évite à tout prix le fédéralisme puisque les engagements financiers de chaque État dans ce fonds commun sont strictement limités et qu'un vote de chaque parlement national est nécessaire pour la moindre extension. De l'autre, le pays qui bénéficie de ce fonds doit renoncer à sa souveraineté beaucoup plus largement que dans n'importe quelle fédération, puisque sa politique économique devient dictée par des institutions internationales, l'Union et/ou le FMI. En cas de crise, l'absence du choix fédéraliste entraîne en réalité une renonciation à la souveraineté encore plus sévère.

Ce modèle sera difficilement pérenne parce qu'il ne repose pas sur un objectif commun à l'ensemble des pays de la zone euro, mais qu'il tente plutôt de pallier les divergences de vues au sein de l'Union européenne. Tant que l'engagement en faveur de l'Europe ne sera pas plus puissant, les pays interprèteront à leur convenance et *a minima* les contraintes européennes, jusqu'à provoquer de nouvelles crises. Cela tient en partie aux divergences d'objectifs entre « l'Europe » et les États qui la composent. Lors de l'intégration d'un nouveau membre,

les exigences ont été limitées aux «acquis communautaires» et à l'ouverture commerciale. La conviction était que la croissance serait naturellement au rendez-vous grâce à la mise en œuvre de réformes structurelles (telle que la libéralisation du marché du travail qui permettrait d'augmenter les emplois). Mais, en réalité, cette conviction n'est pas partagée par tous les pays : la plupart des pays européens ont continué de soutenir leur modèle social, en expliquant qu'il protégeait contre la libéralisation et la mondialisation, c'est-à-dire contre la stratégie européenne. Le modèle de croissance proposé par beaucoup de pays d'Europe continental, loin d'adhérer au modèle de croissance libéral, reposait toujours sur un État puissant et interventionniste. L'Europe et les États qui la composent sont loin de toujours partager les mêmes objectifs.

Pour retrouver une cohérence pérenne, la construction européenne doit se doter d'un objectif commun, appuyé sur des méthodes communes et assumer son intégration quand elle est réalisée.

– Une stratégie sociale en faveur de la croissance et une réorientation du budget européen devraient faire consensus. Tous les pays membres ont un même objectif de réduction des déficits, objectif qui remet en cause les dépenses sociales ; en même temps, tous ont à faire face aux questions démographiques et tous ont besoin d'augmenter la croissance potentielle. Une stratégie de croissance sociale devrait pouvoir faire consensus. Elle permettrait des réallocations de coûts (en visant des baisses ou à tout le moins pas de hausse de la facture publique) et l'augmentation de la force de travail, en quantité et en qualité. L'Europe pourrait réviser son budget : plutôt que de privilégier des dépenses agricoles et de cohésion complexes et largement inutilisées, le budget européen devrait être utilisé pour encourager les investissements en capital physique qui bénéficient à l'ensemble de la zone, par exemple dans le domaine de l'énergie ou des nouvelles technologiques. L'idée serait de privilégier la réalisation de projets qui auraient un rapport bénéfices/coûts plus élevé à l'échelle européenne que nationale.

– Il faut assumer l'intégration économique et financière en mettant en commun les politiques de régulation prudentielles financières, puisque l'intégration financière est celle d'une fédération. Cela implique nécessairement de jouer le jeu du partage des informations, pour que la situation financière européenne soit claire pour tous les acteurs politiques de la zone euro. Seule une telle transparence peut permettre la recherche d'une solution optimale à la crise et la mise en œuvre des fondations pour un système régulé au mieux des intérêts de tous.

Au total, il faut bien décider d'avancer sur des objectifs communs et de solidifier l'intégration déjà réalisée, les solutions minimalistes ne pouvant être que temporaires, corrigeant les défauts de construction au gré des crises.

En conclusion, la réconciliation des États européens avec une Europe de la croissance passe par une solution commune d'ajustement budgétaire social. Cette stratégie d'ajustement passe par le choix de préserver les politiques sociales qui sont porteuses de croissance. Elle est une troisième voie moderne au-delà de la vision libérale d'un ajustement purement punitif et de la vision conservatrice européenne d'un État investisseur industriel. Aucune de ces deux visions conservatrices n'est soutenable : la vision libérale pour des raisons sociales et politiques (elle cible une réduction massive de la redistribution), la vision industrielle pour des raisons financières (les créanciers des États n'adhèrent pas à l'interventionnisme). La zone euro doit adopter une stratégie créatrice et sociale commune, première pierre vers plus d'intégration politique. Une stratégie de croissance commune, sociale et tournée vers la croissance permettra à l'Union de retrouver convergence et compétitivité.

Social Coordination Needed at European Level

Josep Borrell Fontelles
Institut Universitaire européen

The economic and financial crisis will continue to contribute to the increase of inequalities and the decrease of social cohesion in European societies. That is a fact.

Looking back at the beginning of the crisis in 2009, we saw the rethinking and implementation of some measures meant to cushion the social impact of the crisis. Remember "The end of capitalism"; "The State is back", "Relaunching of aggregate demand through fiscal expansion". But, two years later, with the Greek crisis, an almost exclusive focus on consolidation of public debts is financing austerity programs, which are limiting the role of the welfare state and sacrificing social expenditure in the short term in favor of budgetary consolidation measures. A tendency in almost all national austerity programs is to save money at the lower end of the income scale and to cut down social expenditure. On the other hand, high incomes have hardly been affected.

Whether current attempts at consolidating public debts while cutting down social expenditures are the only answer to the crisis is something that needs to be discussed. Because they kill internal demand, we run the risk of entering a downward spiral, which would make much needed growth impossible. Austerity, yes, growth also. Without growth there is no hope of reducing the debt/GNP ratio.

Growth stimulus as well as raising income taxes in an imaginative way should not be excluded.

But of course, this should be done with a strong coordination at European level. We have to recognize that in tackling this challenge, and until now, European coordination has been scarce. This is the logical consequence of the fact that social policy has played a limited role in the process of European integration and was always –still is– a national affair.

Of course, compared to other regions, Europe includes strong welfare states. Nobody in the world is more social than Europe. But, in spite of the broad use of the term, there has never been anything like a European social model. The main feature of the so-called European social model is the distinction between us Europeans and the limited American socialist state. But within Europe, there are so many social models that it is impossible to speak of a "European social model".

The crisis is a good time to think about what kind of society we want to live in. What kind of growth do Europeans want? How do we understand the value of social progress, in respect with the social values that were proclaimed in the Lisbon Treaty?

There are several suggestions. Imagination is not lacking. For example, there has been a recent letter written by the leaders of the German and French social-democrats suggesting the introduction of a "social stability pact". This proposal deserves some attention. Such a pact would be part of the European economic governance and would entail common aims covering social and educational expenditures, a corridor for a European minimum wage and minimal standards for basic social security. Imagination has already done its job, is the will there?

Other suggestions also stressed the importance of common social standards, the strengthening of social investments and a European access to public and social services with proper social mobility.

Apart from these suggestions –both extensive and difficult to carry out– many believe that social policies will always be a national affair and in order to become more social, Europe should first stop being anti-social. Fighting against fiscal dumping for example would certainly be a step forward. Providing incentives to develop national social systems, which has not been done at European level, especially the issue of public services still not solved at European level, implementing a coordinated framework to boost growth within our countries, –without growth no hope of maintaining our social systems…

One last comparative remark will be aimed at Germany and at the German system. It has been said time and time again that Germany was a

> model to be followed, that we should all be Germans, export like Germans… However, a recent United Nations report was sharply criticizing Germany for the growth of inequalities within Germany. There is no doubt that the "moderation" on salaries during the last decade is part of their success but if we had all followed this example, the euro would have gone through a deep depression.

About the Dutch Model

Wendy Asbeek Brusse
The Netherlands Scientific Council for Government Policy

Let me just briefly tell you something about the Dutch model, if you can call it that way. We should be careful in using the word "model", since this may lead to misunderstandings. Each country has its own institutional set-up, specific economic, social and cultural context and preferences. These allow countries to learn from each other but not directly to copy one particular combination of policies and institutions.

It may be interesting to remember that in the 1980's and early 90's, the Dutch government considered the Netherlands the "sick man" of Europe. At the time, Prime Minister Ruud Lubbers was quoted saying: "This country is ill". In this way, he stated the problem that by then one in four Dutch people of working age were, one way or another, living off social benefits but still fit to work. The growing share of inactive was causing an increase in the tax and social insurance burden that would ultimately damage the competitiveness of Dutch business in Europe, hamper job growth and undermine popular support for the welfare state. The government, trade unions and employers' organizations subsequently negotiated 'social reform pacts' which made taxation, social protection, pension and labor market regulation more "employment friendly". This subsequently improved the rate of labor participation, raised industrial competitiveness and helped to combat youth unemployment.

In the end, the Dutch economy has emerged fairly well from this period of structural economic change. It has a high participation rate and high level of labor productivity, albeit also due to high levels of women doing part-time work. And the rates of overall and youth unemployment are low,

especially when compared with the rates in other EU member states. In addition, public support for collective solidarity and collective spending on the welfare state remains widespread.

A few weaknesses!

The Netherlands also shows several weaknesses that may become more profound in view of the long term challenges of demographic changes, individualization, globalization and growing international competition. One of these concerns higher education. On the face of it, the Dutch education system performs rather well, but it requires more flexibility, scale and (centers of) excellence to prepare more students for the highly-skilled jobs of the future.

In addition, the Dutch labor market, like so many national labor markets in Europe, is certainly not immune to the insider-outsider "problématique". The young and the relatively unskilled newcomers onto the labor people have great difficulty entering the labor market, or staying there and actually earning a proper wage, while there is also an older generation of relatively privileged, protected and inflexible workers.

The Netherlands also scores low on childcare facilities, certainly when compared to childcare in Sweden, France, Germany and Belgium. Many Dutch women have a low level of trust in childcare institutions and therefore choose to work part-time.

Yet another major weakness concerns the Dutch housing market. Rigid land-use policies, strict rent controls in a relatively large social housing segment and generous tax treatment of even the highest mortgages combine to hamper housing market flexibility.

Last but not least, the Netherlands suffers from severe traffic congestion and lacks an efficient and well-oiled public transport system with high speed trains such as the TGV that link the country to other growth areas in Europe.

Let's face it, economic and welfare state reforms will take time

Like so many countries, the Netherlands is not immune from the current wave of anti-Brussels and anti-migration sentiments. These are linked to a sense of insecurity, identity loss and nostalgia for the "paradise lost" of the national welfare state. While understandable in today's globalizing world, it creates a popular and political climate ill-suited to implementing the reforms needed to meet the economic and social challenges of the next two decades.

Many of today's political parties and political leaders in the Netherlands are still looking for a compelling narrative to escape from this climate. They

have not yet found a convincing, long-term policy vision that combines sustainable economic growth with a viable welfare state. While this is also wanting at the EU level, we can be sure that if it fails to emerge in the national capitals, it will be very difficult to overcome the popular feeling that "Brussels" is a threat rather than a stimulant to welfare and wellbeing. Several politicians have embraced the message "We have to cut budgets, we have to limit spending, and we have to show the Greeks that they have been so irresponsible that they should suffer for it." The more honest message should be that all EU countries, including the Netherlands, require policy reforms to deal with the current financial crisis and to remain competitive.

Recent experiences have shown that successful economic performance can indeed be compatible with high employment and social justice. Welfare state reforms do materialize, but they take time. It is not a matter of five years or ten years; it will require sustained efforts to overcome institutional sclerosis and to change deeply-entrenched patterns. We can begin by also investing in education, innovation, labor market flexibility and social cohesion. And we need a positive narrative that connects rather than divides European and national perspectives.

Redécouvrir l'économie sociale de marché

Reinhard Schäfers
Ambassadeur d'Allemagne en France

Il y a douze ans, en juin 1999 en titrant «L'homme malade de l'Europe», *The Economist* sonnait l'alarme sur les multiples difficultés et défaillances que rencontrait l'économie allemande. Permettez-moi pourtant une allusion, en passant, sur les remarques faites et les livres publiés par quelques auteurs anglo-saxons de l'époque, qui nous conseillaient de nous débarrasser de notre modèle industriel, parce que tout ce que l'on produisait en Allemagne était démodé et que notre modèle industriel était dépassé.

L'Allemagne paraissait prise au piège de la stagnation et incapable de se renouveler. Le capitalisme, vestige de l'ancienne République fédérale, semblait mis à mal dans l'Allemagne unifiée de la fin du millénaire. Aujourd'hui, comme je peux le constater, en particulier ici en France, l'Allemagne est omniprésente dans les débats, mais d'une tout autre manière. Qu'il soit question de déficit, des impôts, des retraites ou de la transformation des sociétés industrielles, on fait référence à mon pays, souvent à titre exemplaire. Il fait parfois aussi l'objet de vives critiques que vous connaissez et que je n'ai pas besoin de rappeler ici.

Après avoir été l'homme malade de l'Europe, serions-nous devenus en quelques années un modèle à suivre ? Vous connaissez les faits : grâce à d'efficaces réformes menées au début du XXIe siècle, notamment des réformes du marché du travail et des réductions de coûts dans les grandes entreprises, l'Allemagne, quatrième économie mondiale et plus grand marché de l'Union européenne, a retrouvé son dynamisme et assaini ses finances publiques.

En outre, après un net affaiblissement en 2009 dû à la crise, l'Allemagne a surmonté plus rapidement que prévu les répercussions de la tourmente économique et financière. Selon de récentes études, si les exportations ont été le moteur de l'économie allemande, plus des deux tiers des impulsions de croissance viennent désormais de la conjoncture intérieure.

▶ Des facteurs structurels favorables

L'évolution du marché de l'emploi reste positive. L'Allemagne est ainsi sur la voie d'une relance qui s'auto-alimente. Quels sont les facteurs, y compris structurels expliquant que l'Allemagne ait pu résoudre ses problèmes structurels ? De quelles conditions spécifiques favorables l'économie allemande dispose-t-elle ? Je ne citerai ici que quelques éléments de réponse qui semblent particulièrement pertinents.

1. Au cœur de l'Europe et au carrefour des grands axes nord-sud et est-ouest, l'Allemagne bénéficie historiquement d'une situation géographique propice aux échanges.

2. L'Allemagne a à son actif une forte diversité régionale qui s'est construite au fil de l'histoire, un système fédéral avec de nombreux pôles régionaux et une grande autonomie.

3. La production industrielle dans de nombreux secteurs est conçue à long terme dans un souci de durabilité. Nous misons sur une production de qualité qui exige une vision à long terme des entreprises, ce qui est caractéristique notamment d'une structure économique reposant largement sur des PME.

4. Élément supplémentaire et étroitement lié au précédent : le système de formation en alternance géré conjointement par les entreprises et les partenaires sociaux. C'est certainement un de nos grands atouts, à mon avis chroniquement sous-estimé, notamment en France.

5. La capacité d'innovation. Elle est le fruit d'une grande implication des entreprises privées dans la recherche et développement. Les différentes formes que prennent les partenariats entre entreprises, instituts publics de recherche, universités, etc., sont-elles aussi significatives.

6. Un vaste consensus sur l'aspiration et la prospérité pour tous. Cette aspiration trouve son expression dans un système mis en place par l'ancienne République fédérale et constitué de structures corporatistes favorables au consensus. La cogestion dans les grandes entreprises implique les employés des entreprises, et notamment les syndicats. Bien que véhiculés en filigrane par notre constitution, les principes de cette économie sociale de marché n'y

étaient pas explicitement mentionnés. En effet, ce n'est qu'avec l'adoption du traité d'État instituant l'union monétaire, économique et sociale entre la RFA et l'ancienne RDA qu'elles ont été pour la première fois inscrites dans la loi fondamentale.

Pour résumer, la compétitivité allemande repose principalement sur l'efficacité d'un système qui fait coexister des facteurs politiques, sociaux et économiques, fondés sur des valeurs de l'économie sociale de marché ouverte à l'innovation.

La déflation salariale en Allemagne est un mythe ridicule. Notre niveau salarial est parmi les plus hauts en Europe, et au même niveau que la France. L'État a pour rôle de fixer un cadre légal de plus en plus au niveau européen et mondial, de mener une politique fiscale habile et adaptée à l'économie sociale des marchés, et de fournir les infrastructures. Pas plus, pas moins. Au cours des décennies passées, l'État s'est systématiquement désengagé des entreprises.

La transition énergétique décidée par le gouvernement fédéral fin juin 2011, et qui bénéficie d'un large soutien de la population, est à mes yeux une nouvelle et passionnante composante du tableau général dans lequel s'inscrit la compétitivité allemande avec ce grand projet dont l'ampleur n'est pas comparable avec celle de la réunification. La capacité d'innovation de notre économie sera mise à l'épreuve. Pour l'instant, on ne peut que spéculer sur toutes les répercussions, mais je suis convaincu que nous sommes en mesure de relever ce défi.

Le grand bémol de notre développement, c'est la démographie lamentable de l'Allemagne qui est à l'origine de notre démarche de rigueur. Nous ne pouvons pas, selon la Chancelière, affronter en même temps un taux de natalité aussi bas et continuer à nous endetter comme nous l'avons fait par le passé.

Pour conclure, je recommanderais de ne parler du modèle allemand qu'avec la plus grande prudence. Pour moi, cette expression du vocabulaire prisé en politique au milieu des années 70 dénote une arrogance qui a fait long feu. Elle ne tient pas compte non plus de la diversité des contextes dans chaque pays.

Il n'existe de modèle allemand en Europe pour personne, mais peut-être qu'il existe une possibilité de redécouverte des principes de l'économie sociale de marché.

How the Eurozone will be Resolving its Crisis

Wolfgang Münchau
Eurointelligence ASBL

The political economy of the Eurozone is based on three pillars: lies, loopholes and fudges.

Back in the 1990s, its advocates made a series of mostly inconstant promises. The Germans were promised that monetary union would not give rise to fiscal transfers and would create a currency at least as hard as the Deutschmark. The French understood the euro as a vehicle to cement Europe's global reach. For the Italians and the Spanish, it offered an opportunity for monetary stability and permanently low interest rates. Especially in countries with highly deregulated banking systems, like Spain and Ireland, it brought sudden wealth by way of a housing bubble.

The various inconsistent promises were reflected in the Eurozone's governance regime. Fiscal policy co-ordination was reduced to a series of budget rules. The most important was the Maastricht Treaty's famous 3% ceiling –the maximum permitted annual deficit in relation to gross domestic product. The fundamental operating philosophy consisted of the notion that monetary and fiscal discipline were both necessary and sufficient for long-term sustainability. The independent European Central Bank (ECB) would ensure price stability. The stability and growth pact, now an integral part of the European Treaties, would enforce fiscal discipline. And that was it.

The lies, loopholes and fudges gave rise to another trinity: No-Exit, No-Default, and No-Bailout –a logically inconsistent set. While the No-Bailout pledge was explicitly enshrined in European law, the No-Exit principle is a more indirect consequence of the Treaty. There is simply no procedure

for it. The only formal exit procedure is the nuclear option of a complete withdrawal from the European Union. The No-Default principle is not in the Treaty, but it was a consequence of the fact that the ECB accepted everybody's collateral on the same terms.

▶ And then came the crisis.

Even if it is seen as a fiscal crisis today, it was not a fiscal crisis in its origin. The cause, as we understand it today, was a collision of macroeconomic imbalances with a badly regulated and undercapitalised banking system. German banks intermediated German savings surpluses into Spain and Ireland, creating housing bubbles on the way. At the height of the imbalances, in 2008, Germany ran a current account surplus of 8% of GDP, and Spain a current account deficit of 10%.

It was not a fiscal crisis then. Spain and Ireland ran fiscal surpluses for most of the last decade. Both countries were considered fiscally righteous. Portugal ran deficits, but its debt-to-GDP ratio was only a little higher than that of France and Germany. Greece was the only country in the Eurozone's periphery that produced a classic fiscal crisis. In the year 2009, the country ran a deficit of 15% of GDP.

The policy error that turned a crisis of financial imbalances into a fiscal crisis was the response to the collapse of Lehman Brothers. The Eurozone's leaders met in October 2008, and decided that each country would guarantee its banking sector. If Eurozone leaders had set up a Eurozone-wide rescue fund, accompanied by a bank resolution regime, there would never have been a fiscal crisis in the Eurozone, except in Greece.

Subsequently, the Eurozone leaders committed the error of focusing on the symptoms rather than the causes. Nobody wanted to let go of the self-deception, according to which fiscal stability was supposed to be a necessary and sufficient guarantor over overall systemic stability. You still hear elderly German professors and central bankers talk about this crisis in terms of fiscal profligacy alone. And if you believe that profligacy is the cause of the crisis, then surely austerity must be the answer. And that is why each crisis resolution programme has turned out to be a fiscal austerity programme, no matter whether fiscal policy was at the root of the crisis or not.

▶ How is this crisis likely to be resolved?

When they agreed to the first Greek loan programme in May 2010, officials from the European Union and the International Monetary Fund

believed that Greece may just pull through on the basis of austerity and economic reforms alone. A year later, a consensus has emerged that the Greek public sector debt is not sustainable, and that Greece will probably have to default on its debts.

This is where it gets extremely messy. Angela Merkel famously pledged that all bonds would be safe until 2013. The German Chancellor agreed on this formula with French President, Nicolas Sarkozy, during their infamous walk on the beaches of Deauville in France in the autumn of 2010. The idea was to roll over the indebted countries of the Eurozone periphery until 2013, point at which they would either be determined solvent or not. In the latter case, the remaining private investors would take a hit.

But political developments in the creditor countries have thrown that strategy off-course. The election success of the True Finns and an increasingly eurosceptic Bundestag have been reducing the list of feasible options. The Germans in particular now want the private sector to share the costs, to the horror of the ECB, which believes that such a scheme would bring about a collapse of the Eurozone.

One option under discussion has been a more or less voluntary maturity transformation, under which the short-term bonds would be exchanged for securities with long maturities. A voluntary restructuring is, of course, an oxymoron. The idea is to get a group of large investors into a room, and bang heads. Genuinely voluntary schemes are rarely sufficient. A forced debt exchange, however, would almost certainly lead to sovereign downgrade by the rating agencies. Such a debt exchange offer was tried before, in Argentina. Its failure accelerated the country's messy default in 2001.

Voluntary debt rescheduling can work in countries, which are considered solvent, but also facing a temporary liquidity squeeze. That is not the case in Greece. In Greece, the debt-to-GDP ratio is projected to reach 160% in 2012. The situation is so serious that half-measures are possibly the worst of all options. If you default, do it properly. A default with a 50% haircut, or more, is probably what it would take to make its debt sustainable again. The country would still require significant fiscal and economic reforms to pull through. It is after all the purpose of the exercise for Greece to remain in the Eurozone. That means it cannot benefit from a currency devaluation.

The only benefit of a voluntary scheme is that it may help the creditor countries politically. Without it, the parliaments of northern Eurozone member States may never agree to a second loan package for Greece. They want to share the costs with private investors.

Where are we headed now?

I would expect that the Eurozone governments and parliaments will accept a second Greek loan package, after much noise, either this summer or in the autumn. The first package was too optimistic in terms of deficit reduction, and the impact of austerity on growth. The new package is supposed to secure Greek public finances until 2014. I would expect that Ireland and Portugal would also come back for more money, and that the inadequacy of the second Greek loan package will also become apparent next year because it relies on unrealistically high privatization receipts. Who after all is going to buy Greek assets at a time like this?

If the second loan programme proves as insufficient as the first, there will be massive pressure from German and Finnish Eurosceptics to let Greece default. But I would assume that when faced with the straight choice of a Greek default and another small loan, political leaders will choose the loan. Default would cut the country off the capital markets for several years. It would risk contagion. It would require a recapitalization of the ECB, and trigger immediate transfer payments under the rescue umbrellas. My hunch would be that political leaders will be just as reluctant to accept default in 2013 as they are today. They will give Greece, Ireland and Portugal another bridging loan. By 2015, a large chunk of the peripheral debt will be held, or guaranteed, by the EU creditor nations. Collective action clauses, investor bail-ins, all of that will be irrelevant. There will be no private sector left to bail-in. The private sector will have bailed out by then.

This alone will not make Greek debt any more sustainable, but it allows flexibility in the debt management. The loans may be extended to fifty years, and the interest rate may be cut towards zero. In extremis, you could envisage a perpetual zero-coupon bond –a debt instrument that pays no interest and that will never get repaid.

Once the European Union's crisis resolution mechanism ends up with all the periphery debt, its own bonds will serve as a proxy for periphery debt. Over time, I would expect that the European Council will extend the size and remit of the crisis mechanism from a mere backstop towards a proper debt agency, which will gradually absorb all debt. Even Spain may eventually come under this umbrella. On my calculations, Spanish house prices have a further 20 to 30% to fall, and so will real incomes. It will happen slowly, and it may take over a decade. But it will wipe out large chunks of the country's savings banks sector.

If Spain were ever to require an EU credit, the focus will shift to Italy. I suspect that Italy will not be willing, or able, to honour its bailout

commitments in that case. And once Italy defaults, I cannot see Germany and France willing to bankroll the entire system unilaterally. At that point, the intra-governmental approach will break down, and the Eurozone will face a straight and extreme choice: a jump into a political union, or a breakup. The former would include a common Eurozone bond with a small fiscal union and a centralisation of all banking policies, including bank resolution policies and joint supervision. My guess is that they will choose the political union. But this is far from assured.

▶ Would a political union be a good outcome?

Think of it this way: the Eurozone would survive in one piece; there would be no blood on the streets, just a once-and-for-all, albeit reluctant bailout, accompanied by a still very limited fiscal union. It will be relatively cheap, too. Even my maximum estimate of a bank recapitalisation volume of €500 billion is still less than 10% of the Eurozone's GDP. This should be manageable –on aggregate– since the Eurozone has a lower debt-to-GDP ratio than both the UK and the US. But it might not be manageable for each country if it had to sort out its own problems. We can resolve the crisis at Eurozone level, or through default, but not through an intra-governmental insurance, as we do now.

There is, I admit, a non-trivial possibility of a big game-changing accident. Ms Merkel may be serious about the Deauville commitment, but a revolt in the German or some other parliament may force a messy premature default. Yet another accident would be political panic attack in Athens, or a realization that the Spanish savings banks are in much worse shape than recognized, or a possible downgrading of French sovereign bonds. The list of potential accidents is long. They share a joint theme, serial political crisis mismanagement. If any of these accidents happen, the Eurozone might trigger a financial crisis bigger than the collapse of Lehman Brothers.

My best guess is that they will try to avoid such a calamity, that they will fudge until they reach the point of un-fudgeability. Eventually they will have to make a choice, but I would bet that this job will have to be made by another generation of political leaders. They will have to confront a truth economic historians have known all along: that you cannot have a monetary union without a political union.

Il est urgent de convaincre sur l'Europe

Pierre Sellal
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Comment décider, dans la situation politique d'aujourd'hui, de davantage d'intégration au niveau européen ?

Il est bien vrai que jamais la nécessité d'aller plus loin dans l'intégration, jamais le besoin d'intégration n'a été aussi fort. Un besoin de convergence entre les économies, les politiques budgétaires, fiscales, au-delà de ce que nous avons réalisé dans les marchés intérieurs. Un besoin de discipline au nom des responsabilités qu'implique la monnaie commune. Un besoin de confiance aussi, car une des choses qui traverse tous les débats européens depuis deux ou trois ans, c'est un déficit de confiance entre les membres, un déficit de confiance entre les membres vis-à-vis des institutions. Ce que nous vivons également aujourd'hui, c'est une difficulté qui n'a probablement jamais été aussi grande dans le passé, celle de répondre à ce besoin et de mettre en œuvre les instruments nécessaires dans une Union beaucoup plus hétérogène qu'elle ne l'a jamais été économiquement et socialement et le sera encore davantage compte tenu des élargissements à venir. Une Union moins unitaire dans les aspirations de ses membres dans beaucoup de domaines : on a rappelé les choix et les options énergétiques des uns et des autres, la diversité et l'éclatement des sondages sur cette question le démontrent. Une Europe moins légitime aux yeux d'une partie de ses opinions. Une Union enfin plus complexe sur le plan institutionnel.

▶ La crise et le développement du Conseil européen

Je crois aussi que lorsque l'on réfléchit à la manière de mettre en œuvre davantage d'intégration au niveau européen aujourd'hui, on doit tenir

compte d'un attachement diffus souvent irrationnel, parfois illusoire, mais néanmoins réel dans les opinions, à la souveraineté, à l'existence de marges au niveau national. Ce concept de marges au regard de la mondialisation est une des réalités politiques dont on doit tenir compte lorsque l'on réfléchit à la manière d'agir.

Il se trouve que depuis 2008, année du déclenchement de la crise, la réponse institutionnelle et politique qui a été apportée à ces données, le besoin d'un côté et les difficultés de l'autre, a été l'affirmation, le développement du rôle du Conseil européen. Je crois que c'est le phénomène qui a été le plus spectaculaire depuis le début de la crise, que cette affirmation de son rôle au détriment des autres institutions, et en particulier de la Commission dans son pouvoir d'initiative et dans son rôle d'incarnation de l'intérêt général européen.

▶ Un développement prévisible

Cette évolution a été virtuelle Lisbonne, c'est ce que l'on avait voulu, puisque le Président du Conseil européen était là pour lui apporter cet appui supplémentaire. Le résultat a été bien au-delà de ce qui avait été pressenti. Il y a eu une coïncidence de ce point de vue entre la mise en œuvre de Lisbonne, la crise économique et financière et, l'impulsion donnée au Conseil européen par l'exercice de la présidence par la France au deuxième semestre de 2008.

Pourquoi cela ? Quelle est l'explication de cette centralité du Conseil européen aujourd'hui dans le processus de recherche d'une plus grande intégration économique ?

En premier lieu, il faut souligner que le Conseil européen en tant que cercle des chefs d'État et de gouvernement s'est affirmé comme l'instance qui permet de prendre les décisions, au détriment, il faut bien le dire, des formations du Conseil de l'Union européenne qui ont de plus en plus un caractère essentiellement préparatoire, et ne sont pas responsables de la décision politique.

Deuxièmement, et peut-être surtout, le Conseil européen s'est développé comme l'entité de pilotage politique et économique. Le fameux gouvernement économique et politique, cher aux politiques français depuis deux décennies, s'incarne progressivement dans le Conseil européen que ce soit dans un format euro-groupe ou à 27. Une des innovations les plus significatives de ces deux ou trois dernières années est le fait que la contestation autour de ce principe même tend à s'estomper, notamment dans la relation franco-allemande, et que l'on est en train peut-être de réaliser au niveau du Conseil européen cette synthèse entre la règle et le discrétionnaire.

Le Conseil européen est également le forum qui permet l'échange d'engagements directs entre les dirigeants des États membres, et cela au niveau le plus élevé. C'est l'esprit même du pacte renforcé pour l'euro qui a été pris au cours des derniers mois. C'est quelque chose d'assez neuf, qui se distingue sensiblement de ce qu'étaient jusqu'ici les programmes du pacte de stabilité et de croissance, soumis par chaque gouvernement à la Commission. Le fait qu'il y ait un engagement direct au niveau des chefs d'État et de gouvernement dans un cadre comme le Conseil européen constitue une avancée incontestable.

D'autant que cela s'accompagne d'un contrôle des engagements pris par les uns et les autres, qui doit déboucher sur une appréciation des politiques des uns et des autres. C'est une des dimensions du renforcement nécessaire de l'intégration.

Un parallèle à ce point de vue avec ce qui est en train de se passer à propos de l'espace de libre circulation Schengen. Même difficulté, même problème : un cadre a été posé il y a dix ou vingt ans, a fonctionné tant bien que mal pendant toute cette période, et se trouve confronté aujourd'hui à des crises extérieures. La crise économique et financière pour l'euro, la pression migratoire pour le cadre Schengen. Dans les deux cas, on constate des crises de confiance, des limites à l'intégration, la difficulté de coordonner davantage. Dans les deux cas, l'alternative est finalement la même : faut-il renforcer le cadre ou faut-il réfléchir en termes d'exclusion, de mise en congé, soit de la zone euro, soit de l'espace Schengen. Il est important que la réponse dans les deux cas soit le renforcement du cadre, celui de la zone euro et celui de Schengen.

▶ Comment gommer la frontière entre compétences européennes et compétences nationales ?

Enfin, une dernière caractéristique importante du Conseil européen, notamment par rapport à cette difficulté de l'équilibre entre les souverainetés et le cadre européen : de toutes les institutions européennes, le Conseil européen est l'instance dans laquelle on peut gommer la différence entre une compétence européenne et une compétence nationale. On passe de manière insensible d'un débat autour de compétences nationales et on délibère sur des sujets de compétence européenne. Je crois que le fait que l'on puisse, au niveau du Conseil européen, travailler de cette manière dépasse le conflit entre l'intergouvernemental et le communautaire.

Je me permets d'insister sur l'importance de l'acquis que représentent ces développements, parce que je suis convaincu qu'ils sont la clé des progrès

d'intégration que nous avons réalisés ces dernières années. En même temps, et ne serait-ce que parce que la règle reste le fondement du cadre européen, l'important est que ce développement du Conseil européen, le développement de la délibération politique ne remettent pas en cause pour autant le cadre réglementaire, le cadre des règles, le cadre des engagements qui fait la solidité du pacte communautaire. L'important, c'est que ce développement permette au Parlement européen de continuer à exercer pleinement ses compétences ; l'important, c'est de confier à la Commission le rôle de mise en œuvre, de surveillance qui doit être le sien. J'y insiste, pas seulement parce que je suis observé par des parlementaires européens et des représentants de la Commission, mais parce que je crois profondément que dans le système européen, il n'y a rien de durable qui ne soit assis sur des institutions, des règles, des procédures, des mécanismes. Si on veut de la pérennité dans ces engagements et dans les processus d'intégration, il faut faire en sorte que ceux-ci soient articulés avec les règles.

Voilà donc ce qu'a permis de faire le Conseil européen, et la manière dont l'intégration s'est poursuivie ces derniers temps. Je voudrais encore une fois insister sur le fait que, quelle que soit la force, quelle que soit la légitimité, quelle que soit la rationalité de tous ces motifs pour aller vers davantage de fédéralisme et de mutualisation, il est clair que l'on atteint aujourd'hui des zones limites pour les sensibilités nationales ; par souci de préserver les marges, on touche une limite dans la capacité à accepter les actions collectives.

J'en donne rapidement quelques illustrations. On voit bien aujourd'hui, alors que s'amorce le débat sur le futur cadre financier de l'Union européenne, les limites de l'acceptabilité des transferts budgétaires entre États membres. On raisonne en termes de contribution nette, extraordinairement limitée par rapport à ce que serait une véritable solidarité budgétaire dans un véritable État fédéral.

Même chose pour la solidarité financière, entendue au sens macroéconomique, même si dans ce domaine on a porté cette solidarité ces derniers temps à des niveaux inimaginables il y a encore un an ou deux.

Je referais un autre parallèle avec Schengen, pour noter la résistance que l'on oppose au partage des responsabilités dans le contrôle des frontières extérieures. La France défend depuis de nombreuses années l'idée de garde-frontières européens. Il n'y a que deux ou trois États membres qui soutiennent cette idée, et on se rend compte qu'un concept comme celui-là, un partage des responsabilités dans le contrôle de la frontière extérieure avec des effectifs dédiés, touche une limite de l'action collective, par rapport aux souverainetés nationales.

Limite encore plus forte pour les actions extérieures – il y aura beaucoup à dire et des leçons à tirer de ce que nous avons vécu et continuons de vivre à propos de la Libye. On voit très bien les limites de la mutualisation des moyens de défense, dès lors qu'il n'y a pas de suffisante convergence dans les objectifs et la vision stratégique des intérêts de l'Union.

Dernier élément : une limite de l'acceptabilité politique, aujourd'hui de l'image du transfert de compétences. J'étais représentant permanent à Bruxelles au moment du référendum de 2005, c'est quelque chose qui est resté très fort dans ma mémoire et dans mon esprit, et cela conduit tous les négociateurs français à avoir toujours la claire conscience qu'il y a certainement une limite dans l'acceptabilité politique du transfert et de la mise en commun.

Pour conclure, je dirai trois choses. La première, c'est que la nécessité d'aujourd'hui pour nos économies, nos peuples, nos pays, c'est plus d'Europe. L'urgence c'est d'en convaincre. Il y a un travail pédagogique intense qui doit continuer à être mené. C'est aussi de savoir agir, comme vous le disiez, avec imagination, pragmatisme, plasticité, ruse parfois. Nous avons besoin d'innover dans nos procédures et nos méthodes, parce que le défi, c'est de combiner ce surcroît d'intégration nécessaire avec le cadre des nations et le rôle des États.

6.

Progrès économiques et/ou transformations sociales : les pays émergents

La forte croissance des pays émergents repose en grande partie sur un avantage compétitif lié à un faible coût du travail. Elle est aussi associée à de profondes transformations de la société, généralement marquées par un exode rural massif et par un développement très rapide du secteur industriel. Pour être soutenable à long terme, le progrès économique doit aussi s'accompagner de transformations sociales harmonieuses, qui limitent les inégalités de revenus, assurent l'accès à l'éducation de l'ensemble de la population, couvrent les risques liés à la santé, et permettent une large diffusion des connaissances. De quelles expériences dispose-t-on en la matière, quand ces objectifs relèvent de coûteux investissements et s'opposent généralement à des groupes d'intérêts puissants ?

Cercle des économistes
Pierre Cahuc

Témoignages
André Chieng • Sidi Mohamed Ould Bonbacar
Philippe de Fontaine Vive Curtaz • Louis Gallois • Ricardo Hausmann
Bruno Lafont • Deepak Puri • Mostafa Terrab • ZHANG Yuyan

Modératrice
Dominique Rousset

Pays émergents : visions croisées

Pierre Cahuc

Cette table ronde est incontestablement l'une des plus importantes de ces Rencontres puisque nous allons parler des pays émergents qui représentent plus de 50% du PIB mondial. Cette part est en pleine évolution. Elle est en train de croître. La transformation des pays émergents conditionne au premier plan la physionomie du monde dans le XXI^{e} siècle. Comme vous le savez, ces pays émergents se transforment extrêmement rapidement, tant d'un point de vue social que politique et économique.

Justement, l'objet de cette table ronde est de vous présenter dans un premier temps des témoignages de personnes qui connaissent particulièrement bien certaines zones géographiques comme la Chine, l'Inde, l'Afrique.

Dans une deuxième partie, il y a l'éclairage d'acteurs qui dirigent des grandes entreprises internationales ou qui interviennent dans de grandes banques publiques d'investissement. Ils donnent leur témoignage ou leur vision globale sur les transformations de ces pays.

Le monde n'est pas en crise

Ricardo Hausmann
Harvard

La vision que le monde a des pays émergents est très différente de celle exposée lors de la première journée des Rencontres économiques. Si on regarde le monde du point de vue des pays émergents, aujourd'hui il n'y a pas de crise mondiale. Il y a peut-être une crise au sud de l'Europe ou aux États-Unis, mais il n'y a pas de crise mondiale.

Le monde a un taux de croissance au-dessus de 4% cette année. L'année passée, le taux de croissance était supérieur à 5%. Dans les trente dernières années, ces taux de croissance n'ont pu être atteints que quatre fois. Le monde est en train d'atteindre des taux de croissance extrêmement élevés, mais il donne des signes que cette croissance a des limites. Il n'y a pas trop d'espace pour plus de croissance. Prenons par exemple le prix du pétrole, celui des matières premières, celui des métaux, de la nourriture… Il y a un problème d'offre. Il n'y a pas de problème de demande au niveau mondial.

Le monde n'est pas en crise. Il y a peut-être des endroits dans le monde qui sont en crise, mais le monde dans son ensemble n'est pas dans une crise économique.

J'ai beaucoup entendu parler du problème de l'augmentation des inégalités. Ce n'est pas le problème du monde d'un point de vue global. Le problème du monde d'un point de vue global est la diminution des inégalités, et la question est de savoir si le monde va avoir la capacité de la gérer.

Je vais donner certains chiffres : quand Adam Smith a écrit *La Richesse des nations*, le pays le plus riche du monde était la Hollande de l'époque. Elle avait un revenu par tête quatre fois supérieur au revenu par tête des

pays les plus pauvres du monde. Aujourd'hui, les pays les plus pauvres du monde sont des pays comme l'Érythrée, le Congo, le Malawi ; on multiplie cela par quatre et on trouve l'Inde, Haïti ; on multiplie cela par quatre, on arrive à la Chine ; on multiplie cela par quatre, on arrive au Chili ; on multiplie cela par quatre, on arrive en Allemagne.

Aujourd'hui, les pays les plus riches du monde sont 400 fois plus riches que les pays les plus pauvres du monde. Ce qui était un rapport de quatre à un quand Adam Smith a écrit *La Richesse des nations*, est devenu une différence de 400 à un. Maintenant, 70% des inégalités entre deux personnes choisies de façon aléatoire dans le monde viennent du fait qu'elles sont nées dans des pays différents. Ce n'est pas une différence des inégalités dans les pays, mais une différence des inégalités entre les pays.

Ces inégalités entre les pays sont en train de diminuer parce que les plus pauvres sont en train d'avoir un taux de croissance de 6% et que les plus riches ont un taux de croissance moyen de 2%. On assiste actuellement à la baisse de cette augmentation incroyable des inégalités mondiales que nous avons vue pendant 200 ans.

▶ Gérer la diminution des inégalités internationales

Le problème du monde d'aujourd'hui est de gérer la diminution des inégalités internationales. Ce n'est pas un problème d'augmentation des inégalités.

Il a été beaucoup question de résolution de la crise qui a commencé en 2008. Selon moi, c'est une fausse interprétation du problème. La crise de 2008 est une crise de panique financière. Cette panique est finie. Il n'y a plus de panique financière. Les taux d'intérêt sont très bas pour la plupart des pays. Les pays émergents arrivent à emprunter de l'argent aux taux les plus bas jamais obtenus. Il n'y a donc pas de panique financière.

Le problème du monde n'est pas la crise de 2008. C'était la croissance de 2003 à 2007. Cette croissance n'était pas soutenable dans certains pays comme les États-Unis, l'Espagne, l'Irlande, la Grèce. Elle était liée à l'emprunt de ressources externes pour les investir sur l'immobilier et sur les activités non commercialisables. Ces pays, États-Unis, Grèce, n'ont pas un problème keynésien de manque de demande. Ce sont des pays qui dépensent plus que leur revenu. Ces pays ont un déficit dans leur rapport avec le reste du monde. Leur problème est qu'ils n'ont pas suffisamment de demandes externes parce qu'ils n'ont pas structuré leur production pour arriver à vendre au reste du monde des quantités permettant ainsi d'atteindre l'équilibre.

Le problème des pays riches n'est pas un problème keynésien de manque de demande. C'est un problème de structure de production qui a été déformée par la croissance de 2003 à 2007. C'est la correction de cette fausse croissance de 2003 à 2007 que les États-Unis, la Grèce, l'Espagne sont en train de gérer aujourd'hui.

Les pays émergents sont dans une situation très différente. L'expansion technologique s'accélère. Ces pays ont un revenu par tête bien en dessous du revenu par tête dans les pays riches, mais maintenant ils ont suffisamment de structures pour absorber la technologie et pour atteindre des niveaux de productivité plus proches des niveaux de productivité que le monde riche connait depuis longtemps.

▶ De 35 000 à 15 000 dollars par tête

Cette accélération de la croissance dans les pays émergents a aussi un impact sur la transformation de la nature de la croissance au niveau mondial. Par exemple, dans la décennie qui s'est achevée en l'an 2000, le revenu par tête moyen de la croissance (incrément) économique était d'environ 35 000 dollars. Aujourd'hui, le revenu moyen de croissance est de 15 000 dollars par tête, c'est-à-dire que le consommateur est en moyenne beaucoup plus pauvre qu'auparavant. La structure de la demande reflétera donc le niveau de revenus de pays qui sont bien plus pauvres. Cela signifie qu'ils dépenseront plus d'argent en nourriture, en énergie, en logement… Ainsi la structure de la croissance mondiale évolue car les paramètres de l'expansion changent en se déplaçant vers les économies émergentes. Ces pays ont également besoin de produits conçus différemment, en fonction d'un autre niveau de revenu, ce qui facilite la recherche et développement dans les pays émergents parce qu'ils s'adaptent à leurs consommateurs.

Je place l'Inde comme le pays qui aura probablement le plus fort taux de croissance dans les dix prochaines années. Probablement plus fort qu'en Chine, qui croît très rapidement et est quatre fois plus riche que l'Inde, mais l'Inde persistera dans son taux de croissance. Il y aura également beaucoup de croissance en Europe de l'Est et en Turquie. Il y aura toujours beaucoup de croissance dans le sud-est asiatique et dans certaines parties d'Afrique, au Kenya par exemple. Ensuite, il y aura de la croissance dans les pays riches en ressources, qui exporteront de l'énergie, des métaux ou de la nourriture. Mais je suis plus sceptique sur le long terme dans ces pays, car la concentration de ressources a traditionnellement entraîné des économies qui ne sont pas capables d'absorber et de diffuser la technologie.

An institutional Economic Interpretation of China's Growth Performance, 1978-2008

ZHANG Yuyan
Institute of World Economy and Politics

It has been 30 years since China embarked on the Reform and Opening-Up undertaken in 1978. This great endeavor has delivered tremendous achievements, which are arousing worldwide attention and are sure to mark a new epic in Chinese history. Deng Xiaoping, the chief architect of the policy, framed Reform and Opening-Up initiative as a cause to release and develop productive forces, a notion that was clearly and repeatedly expounded in his *Selected Works* (Deng X., 1993). Expressed in economic terms, to release and develop productive forces means to promote and maintain long-term economic growth. How to sustain long-term economic growth has perennially been a core issue ever since economics came into being. While works devoted to this subject abound, some even dating back to ancient times, such as the "Biography of Merchants" in *The Records of the Grand Historian* (Sima Qian, 93 B.C.), a book written more than 2,000 years ago, the first person who attempted to explain the long term economic growth in a systematic way is Adam Smith. More than 200 years have passed since Smith (1776) published his masterpiece *The Wealth of Nations*.

Smith held that economic growth depends to a great extent on productivity improvements, which in turn are the result of a higher degree of division of labor and specialization of the labor force; the latter in turn is limited by the extent of the market. Simply put, we could draw an economic growth model as follows:

Expanding market → Higher degree of labor division → Improved productivity → Economic growth.

Further simplifying the process, we can have a hint on what economists call the Smith Theorem: economic growth is determined by the size of the market.

The size of markets is related not only to the number of people who are involved in the division of labor and trade, but also to the opulence of the population in the specified area. The more affluent the population is, the more productive it is, the more tradable wealth it will possess, the more gains it gets from trade would increase, and the bigger the market size will grow.

There is another dimension to market expansion, that is, the extension of the scope for tradable goods or services. Goods once banned from trade are allowed to be traded again; China's real estate market in the 1970s and 1980s, for example, falls into this category. New goods and services that before were non-existent are created and allowed to be traded publicly, such as China's stocks and intellectual property rights markets. The release of trade that was once severely depressed is also an act of the market expansion, such as allowing farmers to trade their surplus of farm produce freely. Deregulation of industries that were once tightly controlled by the government, such as China's telecom sector, which was previously monopolized by the Ministry of Post and was later deregulated to allow several competing firms to co-exist, is also counted as the extension of the market as a result of the removal of barriers to market entry.

Arising along with the expanding scope of tradable items is the increasing degree of monetization of the economy. The relationship between the degree of the monetized economy and the expansion of tradable items can be described as follows: whether any potential tradable item could become real tradable subject and its real trading volume is determined by whether it could be priced by the currency and be settled in currency and also by its transaction costs in the market. In addition, relaxing the government control on prices and volumes of goods and services, together with lowering barriers to entry, are also part of the monetization of the economy, especially when such regulations lead to gross resources misallocation due to the distorted prices they cause.

▶ Market size vs specialization and division of labor

Although the Smith Theorem is persuasive and convincing, and Smith did discuss in his book the roles government should play as well as that of exchange itself, the establishment of a causal relationship between market

size, specialization, and division of labor, or the realization of the gains from trade, still requires a slew of stringent conditions, an area where Smith failed to expound adequately and meticulously. The most crucial part of such conditions is the transaction or exchange, which connects market size with specialization and division of labor.

If exchange or transaction did not exist, the outcome of specialization and division of labor would be horrible as the specialized pin-maker would starve to death. As lending and borrowing, delayed delivery, and other futures trade become a more regular practice, contracts almost become tradable items in and of themselves. Putting it another way, tradability is always manifested in the form of contracts. Given the importance of transactions, especially taking into consideration that ensuring tradability also incurs costs, related analyses become a branch of economics, namely transaction cost economics (Williamson and Masten, 1989).

▶ The importance of property rights

Then what is the institutional precondition for the existence of tradability, which is also the precondition for the specialization and division of labor? The answer is property rights, which includes the definition and protection of property rights and the respect of the contract. There would be no trade at all if ownership of property were not clearly defined or if property could be deprived of arbitrarily and contracts wantonly broken. The reason why property rights are of utmost importance lies in the fact that they lay the foundation for transactions. It also lies in the fact that they are a condensed form of human being's social engagement, thus becoming a fundamental issue in human lives. In his book *De Cive*, Thomas Hobbes (1651), Adam Smith's predecessor and a 17th century philosopher, condensed all the questions faced by human beings into an insightful one: why can a man call any thing his own rather than another man's. Karl Marx and Friedrich Engels (1844) and other great thinkers in later centuries all delved into the subjects of property rights and the rights of ownership in their works.

Protected property rights and respected contracts have produced two major functions that are supportive of each other: eliminating or reducing uncertainty and providing strong incentives for human beings in making their choices. If people are not clearly sure about ownership of the fruits of their toiling and their sense of safety about their property is shaky, and if people are lacking a relatively stable expectation about their future, then no one would genuinely care about wealth creation and accumulation and therefore no one will make real efforts to efficiently allocate scarce resources.

In order to better explain the proceeding paragraph, we may take the story of *Robinson Crusoe*, a novel by Daniel Defoe, as an example. When Robinson Crusoe was alone in the lonely island, he took responsibility for all the costs and benefits and enjoyed the fruits of his own efforts until "Friday" appeared in the island. The emergence of "Friday" meant the size of the market was expanded. And as their productivity was different, gains from trade emerged. Attracted by the huge potential benefits to be gleaned from their comparative advantages, they naturally turned to specialization and division of labor or cooperation in their production. However, they had to resort to trade or exchange if such potential benefits were to be materialized. If they were master and servant, "Friday" could exchange his labor time for food disbursed by Robinson, and if they were on an equal footing, "Friday" could exchange fish and shrimps he netted for fruits Robinson gathered on mutually agreed terms. In the latter case, they had to reach agreement on the following issues before they conducted their exchange: their labor fruits were private property which they should not be arbitrarily deprived of; any exchange should be conducted under the consent of both sides; finally, they were obliged to honor any contract they had signed. Otherwise, tradability could not be guaranteed and no transaction would materialize.

▶ Why is the State needed in the supervision of property rights?

The reason why the responsibility of protecting property rights and supervising the execution of a contract must be shouldered by the government is that it is a holder of the legal monopoly on the use of coercion and force. It is also because the government, as a "public" institution, shall or is able to hold a more objective and impartial position than any individual does, and its jurisdictional coverage is much wider than that of any individual's. The possession of such overwhelming and wide-ranging monopolistic power, however, also means that the government is the biggest potential threat to individual property and contract rights as its power is wielded by individuals who unavoidably have some degree of selfishness. The government, therefore, can be a force for good as well as for harm. Ludwig von Mises (1927), Friedrich von Hayek (1944) and James M. Buchanan (1986), all reminded readers of the potential encroachment the government may incur on them and all tried to devise ways to minimize such side effects.

The costs of protecting property rights and execution contracts are always high, and form the major part of the transaction costs we commonly refer to. Meanwhile, transaction costs and market size are highly positively

correlated. When, partly as a result of enlargement of effective institutional arrangements, a market expands significantly leading to more rapid growth, transaction costs also surge while the market becomes more complicated. In cost benefit analysis, we should always seek to maximize the output with minimized input. This means that the level at which public goods are to be provided depends on the calculation of the benefits and costs of their provision. At a time when the government is unable to protect every individual's property and contract rights or is unable to provide uniform protection to different groups of people at a specified time period, how to protect property and contract rights and maximize economic growth under conditions of scarcity by employing scarce "institutional resources" most effectively is sure to become a focus of attention for institutional economists.

One meaningful proposition drawn by Zhang and Gao (2004) is that unlike the universal or indiscriminate protection for property rights, the government's differentiated treatment of property protection extended to different social groups or social classes, exercised during a special historical period and under special circumstances, may have a decisive impact on the efficiency of long-term economic growth. The emergence of the West in the 18th and 19th centuries can be attributed to many varied reasons, but the most critical one is that the government then, representing the emerging capitalists, wielded the state machinery and provided discriminated protection to the emerging capitalists in terms of property and contract rights. Coincidentally, the capitalists in that historical period were those who were most productive. In order to facilitate analysis and memory, we conceptualize the issue as: the discriminated protection of property rights should precede universal protection when different social groups differ in productivity. Put in more colloquial terms, extending tilted or preferential property and contract rights protection for classes or groups that represent the most productive forces in wealth creation is actually the key propulsion driving the economic growth, especially its take-off.

▶ The need for a "market-augmenting government"

In his book *Power and Prosperity*, Mancur Olson (2000) studied how economic growth relates to state powers. Contrary to Smith's approach and instead of seeking causes of economic growth as Smith did, Olson attempted to uncover those deep-rooted causes that are hampering the economic growth and obstructing trade from being adequately realized. When market size remains largely stable, people have to look into internal trade obstacles or other hindrances that prevent the market from growing if they seek to

explain the differing performance in the prosperity of different countries or economies. Olson rightly points out that the failure in one country's economy is mainly because the country failed to meet the following two necessary and sufficient conditions for growth –which can be conceptualized as the Olson Conditionality: first, the existence of reliable and explicitly-defined property rights and the fair and impartial contract execution rights; second, there should be no infringement and plunder in any form, that arises mainly from government. The major implication of Olson's growth conditions is that economic prosperity is ultimately determined by the effective as well as wise employment of government power. Based on this, Olson developed an important concept that captures and highly condenses his long-term economic growth theory: a "market-augmenting government". In Olson's view, if a government has more than enough power to protect individual property rights and enforce the execution of contracts and the government itself is restrained and prevented from arbitrarily depriving or encroaching upon the rights of individuals, then it is a "market-augmenting government". And as long as such a government is in place, the solid foundation for long-term economic growth is laid.

Smith emphasized market expansion while Olson stressed the "market-augmenting government", indicating that they both recognized the deciding significance of market in economic growth. However, we should notice that they have their own preferences in focus. Smith put more emphasis on expanding "market size", in order to increase the "volume of items" that could be involved in trade. In contrast, the "market" Olson wanted to expand refers more to the "nature" or scope of coverage and applicability of the effective institutional arrangements securing the gains from trade. The market expansion, in the eyes of Smith, was more like a spontaneous process, basically driven by human being's pursuit of their own self interests. Olson by contrast viewed market expansion as the result of a government-led evolutionary institutional process, with the aim of creating conditions that could allow all the potential gains from trade to be realized. Concisely speaking, Smith was more concerned with the external or quantitative extension of the market, focusing more on the spontaneous nature of the market's expansion. Olson, on the contrary somehow, was more concerned with the internal or qualitative extension of the market, focusing more on the rights-based and the man-made nature of the market's expansion.

By integrating the ideas of Smith and Olson, we can work out a highly complementary, logically consistent and powerfully explanatory long-term economic growth model:

Market size expansion
⬇
Potential emergence or increase of the "gain from trade"
⬇
Property rights and contract rights adequately protected by government
⬇
Transactions becoming feasible
⬇
Specialization and division of labor deepening
⬇
Improved productivity
⬇
Economic growth.

It is in this model that Smith's "invisible hand" and Olson's "guiding hand" clinch together. To put it simply, we may also refer to it as the "Smith-Olson Theorem" or "Smith-Olson Growth".

▶ Complementing the Smith-Olson Growth model

As the Smith-Olson Growth model is highly abstract, it is necessary to make some supplemental points in order to enrich our understanding of economic growth. Firstly, the relationship among each and every stretch of the Smith-Olson Growth model is not always necessarily defined by one-way causal effects. For example, economic growth might be the result of market size expansion, or might also be the cause of market size expansion. The expanding coverage and applicability and improving implementation of effective institutional arrangements, characterized by adequate government protection of property rights and contract rights, are the factor driving market size expansion while itself also constituting a major part of the market's expansion. Secondly, under special historic circumstances, the protection of property and contract rights is not evenly distributed among different classes or social strata, possibly leading to either brisk or lackluster long-term economic growth performance. In other words, if the classes or social groups representing the most productive forces in the society receive more favorable protection of property rights, then the possibility of achieving long-term economic growth will become bigger, or vice versa. Furthermore, the widening coverage and increasing intensification of the protection of the property and contract rights will generate fair competition and therefore stimulate the specialization and division of labor, which will eventually improve productivity. Finally, Olson is not the only one in a large army of economists who have dwelled on the relationship between the market and the government. For example, Karl Polanyi (1944) also touched upon this theme in a thought-provoking way. His article uses Olson as representative

of the crops largely because his positions are clear-cut, his logic explicit and argument convincing.

For a gigantic economy that was initially isolated from other parts of the world, where resources were mainly allocated according to a plan and spontaneous transactions were restricted by various forces, and where market size was severely depressed, we could unequivocally find a route to long-term economic growth using the Smith-Olson Growth model as a reference. Such a route calls for the expansion of market in order to achieve long-term rapid economic growth. The most important means to achieve this is to protect property rights and respect contracts so as to encourage transaction and garner the gains from trade, which come along with specialization and division of labor. The starting point of this pursuit of long-term rapid growth is largely determined by the initial conditions from which a specific economy takes off; in particular it is highly correlated to a government's fiscal position, the structure of its domestic vested interests groups, and the international political economic and security regime. When the government is under tremendous fiscal pressures and unable to fulfill its pledges to achieve adequate employment and raise household's living standards, when the top decision-makers of its central planning system hold sufficient political resources and are free of historical baggage, when other planned economies elsewhere in the world had initiated reform and already scored some headway, when the Soviet-American rivalry greatly intensified and the specific economy found itself a target to be courted by both powers, the conditions were ripe to initiate reform.

It is now clear what a pivotal role reform and opening-up has played in China's 30 years of high-speed economic growth. To generalize, the reform and opening-up China has embarked on in the past 30 years followed a typical Smith-Olson growth model, at least from the perspective of institutional economics. Reform, as a profound institutional improvement, defined and protected property and contract rights, expanded the scope of applicability for effective institutional arrangements, thereby both laying a solid foundation for expansion of market size and the release of the once-depressed market's vitality. The Opening-Up, as an insightful policy, on the one hand, directly expanded China's external market, allowing the country to maximize its comparative advantages through international division of labor and also letting a maximum number of Chinese enterprises benefit from such specialization and labor division. On the other hand, the Opening-Up itself promoted and deepened reform. Today, we can see that China's market size has expanded dramatically both in terms of internal and external

parameters. Specialization and division of labor also advanced tremendously thanks to continuously improving and effective property rights protection, which in turn spurred technological advancement and drastically lifted productivity. In general, those are the reasons behind China's thirty years of high-speed economic growth, or the phenomenon depicted by Justin Yifu Lin, Cai Fang and Li Zhou (1994) in their China's Economic Miracle.

It needs to be pointed out here that academics hold highly divergent views on calculations of China's productivity. Guo and Jia (2005) stated that China's total factor productivity only grew by 0.891% annually between 1979 and 2004, and its contribution to the economic growth at the same period of time was only 9.46%. They concluded that China's rapid economic growth was mainly driven by the high capital and labor input instead of the improved productivity brought about by the technology advancement. However, according to a report initiated by the Conference Board (Deng H. and others, 2007; Bosworth and Collins, 2007) productivity of China's large and medium-sized enterprises grew at an average 20.4% annually in the years from 1995 to 2004, while nationwide productivity expanded at an average 7.3% annually at the same period of time. According to their analysis, the annual growth rate for America, EU (15 countries), Japan and India's productivity stood at 2.4%, 1.4%, 2% and 3.9% respectively during the 1995 to 2004 period.

Although the above figures do not cover the whole thirty year period of China's reform and opening-up, and although academics and research institutions have different calculations of China's productivity growth, generally speaking, it is still fair and safe to say that cause-effect relationships between China's economic growth and the rapid rise in productivity in the past thirty years do exist to some extent. At least in logical terms, when both labor time and intensity remain largely stable, the continuous and rapid growth in per capita production and per capita income could only be gleaned from improved productivity.

China's reform and opening-up policy was mainly adopted to address the problems of the centrally planned economy, which had been implemented for a quarter century in China. Fairly speaking, it is also the fundamental goal of the planning economy to achieve specialization and division of labor, to expand the exchange or transaction in length and in depth and to seek stable, long-term rapid economic growth. The success of the planned economy was achieved under certain historical circumstances largely because it was highly in line with the Smith-Olson Growth model. As human being's rationality has limits, which means any planning has its own defects, and as incentives

provided by the planning economic system are hard to be sustained in the long term, and as the exorbitant transaction costs resulting from the process of implementing the plans while downplaying the importance of the market in pricing and settlement, the sustainability of centrally planned-based growth is consequently under question.

▶ The "uniqueness" of China's reform and opening-up

In addition to listing the key factors that are universally needed in long-term economic growth, there is an issue related to the "uniqueness" of China's reform and opening-up, or the question of Chinese Characteristics. Joshua Cooper Ramo (2004), a senior advisor to Goldman Sachs, discussed this issue in his article "The Beijing Consensus", and concluded that China's reform and opening-up policy took a completely unique path. Here, we encounter an unavoidable logical conundrum: the relationship between universality and uniqueness. The tremendous achievements China has achieved in the past 30 years are inseparable from the fact that the reform and opening-up policy fit with the long-term economic growth requirements, which have been elaborated above. Meanwhile, the means and procedures by which China expanded its market are genuinely unique in the world, primarily because its reform and opening-up is composed of a wide-range set of institutional arrangements including specific policy measures, regulations, and laws with the miscellaneous contents implemented sporadically. This led to such issues as "combination of institutional arrangements", "grasp of the timing" and "sequencing of implementation" in the process. China Characteristics, speaking purely from an economic perspective, mainly manifest themselves in how to deal with those issues. They not only require wisdom and bravery but sometimes also intuition and a dose of good luck for a country and a people to do the right things at the right time and in the right sequence.

Les deux dangers qui menacent la Chine

André Chieng
Comité France-Chine

Je vais me concentrer, non pas sur la crise – il a été dit que dans les pays émergents et en Chine en particulier, on ne sait pas très bien ce que cela veut dire –, mais sur les difficultés qui se profilent quand même à l'horizon chinois.

Les historiens le savent. En Chine, les révolutions partent des campagnes. C'est grâce aux campagnes que le parti communiste a pris le pouvoir en 1949. C'est d'elles qu'est partie la réforme de Deng Xiaoping en 1978. Ce sont aussi elles qui posent aujourd'hui un des problèmes les plus sérieux au pouvoir chinois.

▶ Le piège du revenu moyen

Trente ans après la politique d'ouverture et de réforme de Deng Xiaoping, le monde urbain et le monde rural chinois cristallisent deux défis. Pour le monde urbain, c'est ce que j'appelle le piège du revenu moyen.

Au stade de développement que connaît la Chine, c'est-à-dire autour de 4 500 dollars de PIB par habitant, avec une population qui peut satisfaire les besoins les plus élémentaires, les gens aspirent à accéder à la classe moyenne. Concept que Deng Xiaoping avait appelé en son temps *xiaokang*. Qu'on peut traduire approximativement par «état de prospérité modeste».

C'est précisément à ce moment-là que tout devient plus difficile. Pourquoi ? Parce que les exigences de la population augmentent alors qu'en même temps, les progrès de productivité deviennent plus difficiles. Les grandes sociétés nationales trouvent plus facile de gagner de l'argent grâce au protectionnisme

et au monopole. Cela induit un piétinement de l'augmentation du niveau de vie. La majorité de la population reste aux portes de la classe moyenne. Les PME n'arrivent pas à se développer. Cela entraîne des politiques démagogiques qui finissent par plonger le pays dans la crise. C'est ce que les économistes chinois actuels appellent, «le piège du revenu moyen». C'est l'un des dangers qu'ils redoutent le plus pour l'avenir immédiat de la Chine.

Pour le pouvoir chinois, ce piège est redoutable. Mais l'histoire montre qu'il a pu être évité brillamment par un certain nombre de pays – on peut citer le Japon, la Corée et Singapour – en s'appuyant sur une recette efficace constamment améliorée de la productivité du travail en remontant l'échelle de la valeur ajoutée grâce à un effort soutenu en recherche et développement.

▶ La crise de la mutation du monde rural chinois

Je voudrais maintenant insister sur le défi jumeau du précédent, qui est la crise de la mutation du monde rural chinois.

La Chine a toujours entretenu des rapports ambigus avec sa paysannerie. Car si officiellement, les lettrés confucéens honoraient les paysans et célébraient leur honnêteté et leur travail, plus que l'intelligence et la rouerie du commerçant, placés très bas dans l'échelle de la société, dans la réalité, il y avait bien une collusion entre la bureaucratie lettrée et les riches marchands pour exploiter la paysannerie.

On sait que le parti communiste doit sa victoire à la paysannerie plus qu'à la classe ouvrière en Chine. Mais le paysan chinois en a bien peu profité. Et pourtant, sa contribution a été immense dans la construction de la Chine moderne.

Devenu ce que l'on appelle un travailleur migrant, pas encore urbain, mais déjà éloigné de la terre, c'est le travailleur migrant chinois qui bâtit les gratte-ciels de Shanghai, qui pose les voies des trains à grande vitesse, qui fournit la main-d'œuvre des usines qui ont fait de la Chine l'atelier du monde. Quand il faut de la force et de l'endurance, c'est lui. Quand il faut de la finesse et de la précision, c'est sa femme ou sa fille. Mais son influence va au-delà des frontières de la Chine. S'il n'y avait pas notre migrant chinois, Adidas ne pourrait pas inonder la planète de ses baskets et Apple ne pourrait pas proposer un nouveau modèle d'iPad ou d'iPhone tous les six mois.

Au niveau macro-économique, parce que pendant des années sa productivité a augmenté plus que son salaire, c'est lui qui a permis cette étrange cohabitation que nous connaissons dans le monde entre la flambée des prix de l'énergie et des matières premières et la sagesse persistante des prix à la consommation.

Le tueur d'inflation aux États-Unis, ce n'est ni le Président Bush, ni le Président Obama. Ce n'est pas Greenspan, ni Bernanke, c'est le travailleur migrant chinois. Mais cette situation est en train de changer parce que la nouvelle génération de travailleurs migrants ne ressemble pas du tout à celle de ses parents. Dans les années 1980, le travailleur migrant se sentait paysan et attaché à son village. Il était content de gagner un salaire. Même si celui-ci était faible, il se sentait riche dans son village. Mais ses enfants ont complètement changé. Ils rêvent de la ville et ne comprennent pas pourquoi ils ne peuvent pas jouir des mêmes privilèges que les citadins en Chine.

La raison en est à la fois simple et terrible. En effet, ces travailleurs migrants représentent 150 millions de personnes et leur donner les mêmes droits que les citadins ne serait que justice ; en réalité leur nombre est tel que si on le faisait en une seule fois, l'économie de la Chine ne le supporterait pas.

Alors on maintient le système archaïque du *hùkŏu*, cette carte de résidence qui discrimine les vrais habitants d'une ville et ceux qui y sont temporairement. Au fil des ans, ces problèmes se sont accumulés. Les travailleurs migrants venus de l'ouest de la Chine dans les riches provinces côtières ont formé une population déracinée, mal payée et mal logée.

▶ Deux dangers majeurs

La Chine l'a compris depuis longtemps, mais il lui faut éviter à tout prix deux dangers majeurs : un exode massif des régions pauvres vers les régions riches et une destruction de la terre agricole qui malheureusement est aussi souvent une excellente terre à bâtir. Comment y arriver ? Par une série de mesures combinant interdiction sévère et tolérance plus ou moins tacite. On encourage le travailleur migrant à retourner dans sa province d'origine, mais on est bien obligé d'en laisser un certain nombre s'établir dans les provinces riches. On réoriente les industries vers l'intérieur, tout en assurant un niveau de vie plus convenable dans les régions côtières. Cette politique aboutit à un creusement des inégalités, car bien évidemment, ce sont les plus capables des régions pauvres qui vont s'établir dans les régions riches. Il faut alors mettre en place des filets de protection sociale qui assurent un minimum aux habitants des régions pauvres pour la santé, la retraite ou l'éducation.

Le piège du revenu moyen et la mutation du monde rural sont des dangers qui ne peuvent laisser indifférent le reste du monde, car tout ce qui concerne la Chine concerne aussi le reste du monde. Et pourtant, ces questions sont superbement ignorées pour laisser place à des débats déjà dépassés.

Je terminerai par un exemple de ce que j'appelle un débat dépassé : on continue de protester contre la sous-évaluation du yuan sans se rendre

compte qu'au rythme où augmentent les salaires en Chine, c'est plutôt de la hausse des prix chinois qu'il faut s'inquiéter. Je vois déjà cohabiter dans la presse économique deux reproches, dont on ne se rend pas compte qu'ils sont contradictoires. La Chine maintient son yuan dévalué et la Chine exporte son inflation. On ne peut pas reprocher à la Chine tout et son contraire.

Social Changes Hand in Hand with Economic Progress

Deepak Puri
Moser Baer

It is commonly believed that the rapid growth of emerging economies is closely connected with the comparative advantage associated to the price of labor and that economic progress results in social transformation.

While there is a clear linkage between the two, I believe that they do not have to be sequential. Social transformation does not have to be the result of economic progress and, in fact, I would argue that they go hand-in-hand. One drives the other.

Before we dwell on this, let's understand what exactly is economic progress. The term "economic progress" is a holistic way of capturing the overall wellbeing in an economy. It includes various dimensions of progress ranging from increase in GNP per capita, better income distribution, growth of infrastructure and public resources, better education and literacy levels, access to healthcare, availability of basic services like electricity, water, stronger civil society, protection of the minorities interests, etc. Clearly, many of these objectives are long-term in nature and require massive investments. Many times, it is believed that such objectives are rejected by powerful business groups. I would actually differ from the generally accepted view and would argue that private business groups have, over the years, actually supported social transformation. To get a better insight into this, let us begin with analyzing how the "now" developed countries have grown to their present status of wealth and prosperity.

From the Industrial Revolution in Europe to the great economic revolution in the USA, a common thread of private initiative and enterprise

runs across all such growth stories. The Industrial Revolution witnessed the triumph of a middle-class of industrialists and businessmen over a landed class of nobility and gentry. Ordinary working people found increased opportunities for employment in the new mills and factories. Child labor laws were established, factory acts were passed, and public health acts were introduced. In the United States, Patent laws, Anti-trust laws and Women empowerment laws have shaped the economic progress of the country. Such a symbiotic relationship between Government and industry groups was achieved, albeit over a period of time, only with an intention to protect each other's interests and work towards mutual betterment.

▶ 670 million mobile users…

Same is the case with India wherein the government has allowed private entry in sectors like energy generation, infrastructure development, Telecom to give impetus to an already booming economy. The telecom sector, which was opened to private companies now has about 670 million mobile users and 61 million Internet users making it the second largest market in the world for telecom and sixth largest user of Internet services. In international markets, mobile phones were launched as an instrument that would increase connectivity and efficiency. But in India, it is much more than that. Earlier office space and landlines were deemed mandatory for running a successful business. But the advent of low cost mobile phones has given rise to Home Business and contract laborers. Not only has it changed the way India interacts socially, but it has also resulted into a source of livelihood for several sections of the country, thereby giving rise of entrepreneurship.

▶ A majority of Indians will be middle-class by 2025

In the past, development of infrastructure was completely in the hands of the public sector and was plagued by slow progress, poor quality and inefficiency thereby preventing India from sustaining higher growth rates. This prompted the government to partially open up infrastructure to the private sector allowing foreign investment and most public infrastructure, barring railways, is today constructed and maintained by private contractors. Substantial improvements in water supply infrastructure, both in urban and rural areas, have taken place over the past decade, with the proportion of the population having access to safe drinking water rising from 66% in 1991 to 92% in 2001 in rural areas, and from 82% to 98% in urban areas.

The Government is also giving huge impetus to higher education with India having 20 central universities, 215 state universities, 100 deemed

universities, and 16 000 colleges. Strategies like forming Special Economic Zones –tax amenities, good communications infrastructure, low regulation– to encourage industries have paid off in many sectors. It is not that the government is doing all these reforms in a silo. Let me give you an example of a recent policy : National Solar Mission was announced with a target of 20 GW of solar electricity by 2022. The policy was developed in consultation with industry, interest groups as well as academia and has the potential to significantly alter the energy landscape in India in the near term.

All this has led to the India we see today. As of 2009, an estimated 390 million Indians belong to the middle class; one-third of them have emerged from poverty in the last ten years. At the current rate of growth, a majority of Indians will be middle-class by 2025. That's what I call economic progress.

These changes have transformed the very fabric of India. A burgeoning middle class and increased social awareness has given rise to consumerism. Consumption spending has recorded an all-time high. All major consumer goods, fashion, technology, brands (Gucci, Guess, Armani, Apple, Blackberry, McDonalds, Pizza Hut, Subway) of the world are setting up shop in India and customizing their products to cater to the Indian market. Business models and products are being transformed to suit the needs of the "new Indian". The biggest case in recent memory is that of "Tata Nano". Tata engineers and designers translated their knowledge of their targeted customers –low-income individuals and families ready to move up from motor bikes and three-wheelers– into a uniquely designed low cost 4-wheeler. Innovation was on re-engineering supply chain and re-thinking every cost element and business process from zero cost-base.

This growth and transformation could not have been possible without a few sections of the society working together. Clearly, it is the combined working of several "common" interest groups as opposed to "vested" interest groups that has made it happen, which has created a win-win situation for all concerned. India today is at a stage where not only economic progress is driving social transformation, but as the previous examples have shown, social transformation by itself is creating opportunities for economic progress. It is for these reasons that institutions such as Goldman Sachs have predicted that India's GDP per capita in US$ terms will quadruple by 2020, and that the Indian economy will surpass the United States (in US$) by 2043.

Réconcilier compétitivité et développement social

Mostafa Terrab
Office Chérifien des Phosphates

Je voudrais revenir sur la question des inégalités et des différences de perception. Le titre même de la session nous porte à croire qu'il y aurait effectivement une tension quand on parle de progrès économique et de transformation sociale entre ces deux notions.

L'expérience au Maroc, et plus largement le printemps arabe, a montré clairement – c'est une thèse et c'est en tout cas mon avis – qu'il existe fondamentalement un problème d'inégalité inhérente aux économies et aux nations. Elle est perçue comme une question de dignité, mais il ne faut pas se tromper, il s'agit au départ d'accès aux opportunités économiques et donc, d'inégalités à ce niveau-là. Le manque d'infrastructures, par exemple, n'est qu'une des raisons.

Plus fondamentalement et de manière plus théorique peut-être, mais que nous vivons de manière très pratique au niveau de l'entreprise, le problème est cette opposition, ce divorce, qui peut exister entre les notions de compétitivité économique importantes au niveau d'un pays et les notions de développement social et de développement durable. J'ajouterai que cette opposition et ce divorce ne sont pas une fatalité. Ils peuvent être imposés par un cadre méthodologique que nous avons nous-mêmes fixé, qui relève d'ailleurs d'une question de définition. Que ce soit au niveau d'un pays ou d'une entreprise, il y a d'abord un choix que l'on fait. Ensuite, nous définissons des paramètres. Enfin, nous les mesurons. Au niveau d'un pays, ce choix de paramètres que l'on mesure, tels que la compétitivité ou le développement social, nous porte à mettre en opposition ces deux notions.

Il n'y a pas de fatalité à cela. L'enjeu est d'intégrer ces deux notions et de ne plus les mettre en opposition. Je reviens à la question de responsabilité sociale de l'entreprise parce que je pense que dans ses derniers développements, elle montre la voie vers cette réconciliation qui est totalement nécessaire.

▶ Casser le cadre méthodologique

La responsabilité sociale de l'entreprise était vécue jusqu'à présent comme un divorce entre la compétitivité qui s'exprime par un impératif de productivité au niveau de l'entreprise et sa responsabilité sociale. Le paradigme dominant aujourd'hui pour les entreprises est : on produit, on essaye de faire les efforts nécessaires pour produire de la manière la plus compétitive possible et – je le dis pour moi-même, pour mon entreprise – on essaie de réparer derrière avec des programmes de responsabilité sociale d'environnement. C'est le paradigme dominant, mais aujourd'hui nous assistons à des développements économiques porteurs d'exemples qui commencent à se généraliser au niveau des nations. Ces développements tendent à casser ce cadre méthodologique. Par exemple, le cadre comptable que nous utilisons nous-mêmes pour communiquer des stratégies d'entreprise ou nos chiffres. Ce cadre met en opposition ces deux notions, ne serait-ce que le *bottom line* par rapport à des programmes de responsabilité sociale qui sont perçus comme coûteux. Il n'y a pas de fatalité à cela.

Je me réfère par exemple à un article récent de Michael Porter dans la *Harvard Business Review*. Il est intitulé «Shared Values», des valeurs partagées. Il essaye de créer de nouveaux cadres méthodologiques où justement la responsabilité sociale de l'entreprise n'est plus en opposition par rapport à ces concepts de productivité.

Dans l'entreprise que j'ai le plaisir de diriger, nous avons par exemple mis ces deux notions en parfaite cohérence à travers un programme que nous avons lancé récemment. Il peut être conçu comme un programme de responsabilité sociale parce qu'il s'agit pour l'OCP, entreprise minière qui agit dans un environnement minier en plein centre du Maroc, de former des dizaines de milliers de fils de retraités et de personnes riveraines des mines. Nous donnons à nos sous-traitants l'opportunité d'être beaucoup plus compétitifs et beaucoup plus productifs. Il y a donc une relation directe entre notre propre productivité et ce programme que l'on peut mettre dans la case de la responsabilité sociale. Pour nous, il fait partie d'un programme de productivité.

J'ai une question à soumettre : je pense qu'il y a un problème de cadre méthodologique. Définir des paramètres, les nommer et les faire évoluer dans le cadre de modèles n'est pas neutre. Il nous enferme dans un carcan. C'est peut-être ce carcan qui fait que nous opposons des choses qui ne devraient pas être opposées. Au niveau de l'entreprise, c'est tout simplement le cadre comptable. On met en coûts des choses qui sont plutôt des investissements. Alors n'est-ce pas le cas au niveau d'une nation ?

Faire de l'émergence une évidence

Philippe de Fontaine Vive Curtaz
Banque Européenne d'Investissement

Après avoir entendu chefs d'entreprise et analystes souligner que l'émergence est une évidence, je voudrais essayer de développer un paradoxe venant d'une institution publique européenne. Pour l'Union européenne aujourd'hui cette émergence n'est pas prioritaire ; elle est même marginale. Et pourtant, suite aux taux de croissance et aux transformations sociales évoqués, au moment où l'Europe a une croissance relativement modérée, il devrait y avoir un élan vers le grand large qui nous amène à aller bien au-delà de la signature de grands contrats à l'occasion des rencontres de chefs d'État et de gouvernement, vers une véritable dynamique qui utilise le ressort public pour conforter le marché, pour faire en sorte que l'industrie européenne profite à plein de ces fortes croissances, très différentes de celles que nous connaissons dans l'Union européenne. Cela relèverait du simple bon sens. Or, le paradoxe est qu'à l'inverse, il y a un consensus public en Europe pour que les actions au grand large restent marginales et ne dépassent pas grosso modo 5% de nos actions. C'est loin de la représentation de la force économique de l'Inde, de la Chine, du Brésil et de tous les autres pays émergents. Nous faisons ce constat à l'occasion de chaque définition des interventions publiques, soit au niveau national de chacun des États membres européens, soit au niveau des institutions européennes. Exemple : lors de notre dernière Assemblée générale, une disposition a fait l'unanimité de l'ensemble des ministres des Finances de l'Union européenne ; c'était «Ne faites pas plus de 5% au grand large et concentrez l'essentiel de vos moyens financiers sur ce qui est possible de faire dans la grande Europe».

▶ Trois explications pour un paradoxe

Trois raisons pour expliquer ce paradoxe apparent. La première raison est de nature sociale. Il y a une double question sociale qui contraint très fortement les décideurs publics. D'abord la question sociale européenne. Il est clair qu'il est très difficile aujourd'hui pour un décideur public européen d'ignorer le mouvement des indignés, un mouvement qui conteste le fait que l'on agisse au loin. La solidarité, l'intervention à l'extérieur sont des idées qui battent en retraite à l'heure actuelle dans les décisions publiques. Il faut donc beaucoup de courage de la part des ministres ou autres décideurs pour défendre un investissement à l'extérieur des frontières.

La deuxième question sociale qui fait peur, pourtant liée à un très heureux événement, c'est le printemps arabe. Il y a un accroissement des incertitudes. Je remarque avec plaisir que sont accolées dans le titre de cette session les expressions «progrès économique» et «transformations sociales». La réaction publique à ce qui se passe aujourd'hui au plus près de nous est d'abord une réaction de peur. Qu'avons-nous manqué dans l'histoire récente de nos pays amis méditerranéens pour ne pas voir venir les révolutions arabes ? Que se passe-t-il dans le tréfonds de la société chinoise, de la société indienne ? Qu'est-ce qui fait que nous sommes soumis à des risques de conflits intérieurs ou extérieurs, et que nous ne vivons pas dans le monde pacifique et bien régulé auquel nous aspirons ?

Cette double question sociale à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne, explique cette frilosité, appelons-la ainsi.

▶ Un changement radical de modèle

Une deuxième explication, plus structurelle et plus évidente pour le banquier que je suis, est une question financière. Le monde a terriblement changé ; celui d'où vient l'épargne mondiale, et pas seulement l'Inde, a terriblement changé. SUr les quinze dernières années, il y a maintenant trois groupes de pays – Allemagne-France-Japon, les pays du Golfe, mais aussi désormais la Chine et les émergents asiatiques – qui financent le reste du monde. Tel est le recyclage financier actuel. La Chine et les autres pays émergents asiatiques détiennent même la majorité des capitaux qui financent le reste du monde. Cela veut donc dire que l'outil de transformation financière, que nous étions habitués à avoir dans les pays les plus développés avec une production d'épargne qui devrait se réinvestir au grand large ou moins loin, est un modèle qui a disparu au cours de ces quinze dernières années. Aujourd'hui, un outil financier comme la Banque européenne d'investissement ne sert plus à capter l'épargne européenne

pour aller l'investir en Asie. Il sert à essayer de prendre l'épargne asiatique pour qu'elle s'investisse en Europe. C'est un changement radical de modèle. Cela veut dire que nous allons moins financer des projets en Chine, au Brésil et ailleurs, et plus vendre les obligations européennes pour essayer de capter une part de cette épargne mondiale. Il faut que nous démontrions cette capacité à attirer l'épargne mondiale.

▶ Des zones de nouvelles productivités

La troisième explication est économique. Bien sûr, nous regardons avec intérêt, et peut-être parfois jalousie, les développements chinois, indien ou brésilien. Nous avons aussi à nos portes le Maroc, l'Europe de l'Est, la Méditerranée. Ce sont des zones de nouvelles productivités qui sont à notre portée. Elles sont totalement intégrées économiquement à l'Union européenne. L'une est une zone de forte redynamisation de l'Europe continentale. C'est l'est de l'Europe, parce qu'il y a un effet de rattrapage énorme encore aujourd'hui à l'exploiter. La Pologne et d'autres pays sont de très bons exemples de succès économiques qu'il faut poursuivre, car nous sommes loin d'avoir un rattrapage de niveau de vie. Au Sud, la Turquie et les autres pays méditerranéens sont la source de vitalité économique comparable à ce que l'Amérique latine a pu représenter pour les États-Unis. Nous avons donc un besoin d'arrimage économique absolument clair.

Il n'est pas étonnant de retrouver dans cette session l'Office des Phosphates marocain qui est l'un de nos clients, Lafarge avec qui nous avons signé en Syrie et EADS avec qui nous avons signé en Europe. Il existe bien une dynamique économique européenne qui a besoin fondamentalement de retrouver confiance en elle-même pour refaire de l'émergence une évidence, mais en l'abordant de façon beaucoup plus positive qu'aujourd'hui.

Participer à la transformation sociale

Bruno Lafont
Lafarge

Lafarge est présent dans plus de soixante pays émergents, qui vont du Bangladesh à la Zambie, au Brésil, à l'Équateur, à l'Égypte, à la Syrie, à la Chine, ou aux États-Unis qui ne sont d'ailleurs plus émergents ! Nous connaissons à peu près tous les stades de développement des pays mûrs, mais nous manquons vraiment d'informations sur les pays émergents. S'ils représentent pourtant plus de la moitié du PIB mondial, les statistiques mondiales les concernant sont bien moins nombreuses. En fait, nous, les entreprises présentes dans ces pays, sommes peut-être les observateurs les plus expérimentés et les mieux placés pour mesurer ces évolutions. Je me souviens qu'en 1983, quand j'ai rejoint le groupe Lafarge, Olivier Lecerf dirigeait alors depuis une dizaine d'années ce groupe qui était à 90% franco-nord-américain. Olivier Lecerf, donc, parcourait le groupe en répétant « Il n'y a pas de progrès économique sans progrès social. » J'ai repensé à cela après tous les événements que nous venons de connaître, après ce que nous appelons le printemps arabe. Lafarge est fortement présent en Afrique et au Moyen-Orient et cette vérité de base, jadis propre aux pays développés, se vérifie aujourd'hui partout dans le monde.

La présence d'entreprises comme Lafarge sur les marchés émergents est extrêmement prometteuse et va en s'accroissant. C'est aussi parfois chaotique. Notre stratégie est d'être dans le plus grand nombre de pays émergents pour justement pouvoir nous adapter, pouvoir les comprendre et également pouvoir gérer le risque. Cela suppose énormément d'agilité et d'anticipation pour participer à cette transformation sociale.

Sur quatre milliards d'habitants dans le monde qui n'ont pas de logement décent, 3,850 milliards vivent dans les pays émergents. Quand on parle de demande sociale dans les pays développés, on pense souvent aux questions de salaires, de représentation, de retraites. Dans les pays émergents, on parlait il y a trente ans d'alimentation. Aujourd'hui, on parle de plus en plus de logement.

▶ Trois remarques sur la demande sociale

Je ferai trois remarques sur la demande sociale, celle qui est traitée par les entreprises quand elles investissent dans ces pays.

1. Salaires et emplois focalisent les premières attentes de nos collaborateurs. Là, on rencontre les premières contradictions. Il y a de très fortes demandes d'augmentation de salaire dans tous les pays émergents. Elles sont encore plus importantes quand il y a des crises comme celle que nous venons de connaître. Généralement, ces demandes d'augmentation de salaire vont s'accompagner, puisqu'il y a toujours un enjeu de compétitivité, d'une action sur la productivité. La question est de savoir comment l'entreprise va réagir à cette exigence de productivité plus forte. C'est cette gestion de la fin du conflit entre augmentation de salaire versus productivité qui est un des premiers challenges pour les entreprises dans les pays émergents. Les entreprises multinationales n'investissent pas dans les pays émergents uniquement parce que les salaires sont bas. Elles investissent dans les pays émergents parce qu'il va y avoir de la croissance. Elles n'investissent pas pour un, deux ou cinq ans ou pour un mandat électoral, elles investissent pour cinquante ans. C'est dans cet espace de temps qu'il faut se positionner.

2. La deuxième attente de nos collaborateurs, c'est le respect. On s'aperçoit, et la dernière crise en est une illustration, que lorsqu'on essaye de savoir ce qui n'allait pas dans la situation d'avant, ce qui était difficile pour les gens, la plus forte revendication porte sur la demande de dignité et de respect. On le constate dans la rue lors des manifestations, mais également dans les entreprises. Cette demande de respect renvoie une fois de plus à ce que disait Olivier Lecerf : un certain nombre de valeurs sont essentielles pour conduire à la performance. Ces valeurs universelles peuvent être transmises par les entreprises parce qu'elles sont vécues au quotidien. On sort de l'idéologie, si possible, en utilisant, non pas les mots d'un langage codé, mais en utilisant des mots très concrets qui permettent aux gens de se retrouver. Cette forme de respect se traduit par des règles et principes que l'entreprise applique alors à peu près partout dans le monde dans des domaines universels comme la santé et la sécurité. Ainsi dans toutes les usines de Lafarge, et ce partout dans le monde, les mêmes mesures

et valeurs sont appliquées et font la fierté de nos collaborateurs, aussi bien en Afrique noire qu'en France.

3. La troisième demande des gens dans les pays émergents relève de la responsabilité sociale. Leur préoccupation est l'avenir, le leur et celui de leurs familles, de leurs proches, de leur région. C'est là où les entreprises retrouvent leur capacité à se responsabiliser et à s'engager. Cela consiste en tout ce que l'on peut faire dans les pays émergents pour, non seulement donner un emploi aux gens, mais les former, leur donner des perspectives à eux et à leurs enfants. Cela peut commencer, dans les zones les moins développées, par des actions simples dans le domaine de la santé - par exemple, ouvrir un dispensaire mobile autour d'une cimenterie – et aller jusqu'à proposer un avenir en dehors de leur pays à des collaborateurs chevronnés ou encore observer exactement les mêmes principes de développement en matière d'environnement par exemple. Les entreprises multinationales non seulement apportent respect, salaires et puissance économique, mais elles contribuent également au développement économique. Elles en tirent leur légitimité, c'est ce que l'on appelle «le permis d'opérer».

▶ Les limites de l'entreprise

Tout ce que feront les entreprises pour accompagner la transformation sociale dans les pays émergents trouvera une limite, car cette transformation sociale ne pourra se faire complètement qu'avec le support des gouvernements. Bien entendu, les entreprises ne sont pas seules. Tout d'abord, elles n'arrivent pas en pays conquis. Elles ne peuvent pas tout faire elles-mêmes. Elles sont elles-mêmes contraintes par une logique de compétitivité et de performance économique. Les pays émergents qui se développeront le plus vite seront donc ceux qui sauront anticiper le mieux cette demande sociale. Nous avons des concurrents locaux dans les pays où nous sommes implantés : Il faut que toutes les entreprises dans ces pays adoptent les mêmes règles, les mêmes pratiques.

On peut peut-être penser que nous autres, entreprises, avons apporté tout ce que nous pouvions. En fait, je ne le crois pas et je pense que les entreprises doivent s'adresser de plus en plus à une population qui été exclue de leur champ d'action, ce que l'on appelle le *bottom of the pyramid*. C'est la demande de toutes les femmes et les hommes du monde qui gagnent moins de 20 euros par mois. Ces femmes et ces hommes sont également un facteur de transformation économique et sociale. Ne les oublions pas !

Jouer le jeu les yeux ouverts

Louis Gallois
EADS

Mon propos complétera celui de Bruno Lafont puisque nous sommes dans des problématiques d'entreprise un peu différentes, étant donné les secteurs d'activité où nous intervenons. Nous avons trois raisons d'aller dans les pays émergents.

La première raison est la plus importante : la croissance se trouve être dans ces pays. Si nous n'avons pas subi la crise de 2008-2009 comme nous subissions les crises dans le passé, pour Airbus par exemple, c'est précisément parce que la demande des pays émergents a continué à croître pendant la crise. Nous nous sommes trouvés dans une configuration nouvelle. Le marché n'était plus limité à l'Europe et aux États-Unis. Il y avait également le marché des pays émergents, un élément tout à fait déterminant !

La deuxième raison concerne évidemment les coûts. On ne peut pas ne pas le préciser, surtout dans une entreprise comme la mienne, très sensible à la parité entre l'euro et le dollar. Il est clair que s'installer dans les pays émergents est une manière de contourner la contrainte majeure que représente un euro fort pour une entreprise très majoritairement exportatrice.

La troisième raison qui nous conduit vers les pays émergents, ce sont les ressources technologiques. Actuellement, nous sommes contraints par le nombre d'ingénieurs disponibles en Europe. Il est extrêmement difficile de faire venir des ingénieurs du reste du monde en Europe, pour des raisons à la fois culturelles et réglementaires. Nous installons donc nos bureaux d'études à Pékin, à Bangalore, à Singapour, car nous voulons avoir accès à des ressources technologiques que nous ne trouvons plus en Europe. Une entreprise comme EADS ne peut pas travailler en ayant accès à seulement

25% des ressources technologiques mondiales. Il nous faut avoir accès à 100% des ressources technologiques mondiales.

Des marchés de souveraineté

Comment se comporter dans les pays émergents ? Je suis totalement d'accord avec les propos de Bruno Lafont. Tout d'abord, il est clair que dans notre métier, il faut investir. Si nous voulons être crédibles pour accéder à ces marchés, qui sont parfois des marchés dit «de souveraineté» dans les pays émergents, il faut que nous investissions dans ces pays. C'est ce que nous sommes en train de faire. Cela pose toutefois de sérieux problèmes parce que nous sommes également considérés comme des entreprises de souveraineté en Europe.

Deuxièmement, nous devons être perçus comme de bons citoyens. Cela va de la manière dont nous traitons nos employés jusqu'au respect de l'environnement, en passant par des comportements éthiques. Ce n'est pas la partie la plus facile. C'est la manière dont nous nous comportons dans ces pays, notamment vis-à-vis des questions dites en franglais de *compliance*. Il est clair aussi que nous devons montrer que nous participons à la résolution de problèmes. J'ai été très intéressé par ce qu'a dit Monsieur Puri sur l'Inde. C'est vrai que lorsqu'on discute avec des chefs d'entreprise indiens, ils sont tous préoccupés par l'action philanthropique qu'ils peuvent avoir dans la région où ils opèrent. Cela m'a beaucoup frappé. On ne peut pas parler avec un chef d'entreprise indien sans qu'il vous explique ce qu'il fait pour les communautés présentes autour des usines de son entreprise. Monsieur Terrab a dit la même chose pour le Maroc. Je crois que c'est très important.

Investir dans des zones à risques

Je voudrais insister, peut-être parce que cela n'a pas été dit, sur le fait qu'il faut aussi ne pas faire preuve de naïveté excessive. Les pays émergents sont des zones à risque. Comme le disait Bruno Lafont, on investit pour cinquante ans. Quand on construit une ligne d'assemblage en Chine, ce n'est pas pour cinq ans. Il est clair que nous investissons sur de longues durées. Nous sommes sur des zones à risque parce que les croissances exponentielles que connaissent ces pays créent nécessairement des tensions extrêmement fortes et des problèmes sociaux, d'urbanisation, d'inégalités, même si celles-ci sont contestées. Tout cela peut générer des crises qui peuvent devenir violentes. Nous devons savoir que les arbres ne montent pas jusqu'au ciel et que les croissances qui sont actuellement en œuvre dans les pays émergents généreront inévitablement des crises dans les années à

venir. Chaque pays aura sa manière de résoudre ses crises. Nous avons notre propre manière en Europe. La Chine aura la sienne, l'Inde aura la sienne.

Troisièmement, les coûts vont augmenter. Or, les coûts ne sont pas obligatoirement bas dans les pays émergents. Lorsque l'on regarde toutes les contraintes liées à l'exploitation dans les pays émergents, nous avons parfois des surprises non conformes aux attentes. Pour nous, il est clair qu'actuellement, cela nous coûte plus cher d'assembler un avion à Tianjin que de l'assembler à Hambourg ou à Toulouse, car la productivité y est plus faible. C'est une question de courbe d'apprentissage. Il y a ensuite une chaîne logistique beaucoup plus compliquée à mettre en place. Nous n'avons donc pas une usine d'assemblage à Tianjin parce que les coûts sont bas. Mais surtout parce que c'est une porte d'accès au marché chinois. Il s'est d'ailleurs révélé extrêmement positif.

Quatrième élément : les aspects réglementaires. La propriété intellectuelle en particulier est inégalement protégée dans les différents pays. Je pense qu'il y a là un sujet extrêmement sérieux. On voit d'ailleurs qu'un certain nombre d'entreprises européennes ont des contentieux considérables dans certains pays émergents. Nous devons savoir qu'en investissant et en travaillant dans ces pays, d'une certaine manière nous préparons nos concurrents, ce qui n'est pas illégitime. Mais il faut que cela se passe de manière relativement transparente. Il y a également tout ce qui concerne la gestion des litiges. Les tribunaux ou les juridictions locales ne sont pas toujours totalement indépendantes. Nous faisons également face à des réglementations qui sont très souvent protectionnistes. Dans le secteur de la défense, en particulier, il est très difficile d'acquérir des entreprises dans de nombreux pays émergents. Nous devons passer par d'autres voies pour le contact avec ces pays, par des partenariats, par des associations avec des entreprises locales, par des investissements propres, mais nous nous heurtons à des réactions que nous avons connues dans nos propres pays. Cette réalité n'est donc pas totalement incompréhensible.

Il ne faudrait pas faire preuve d'angélisme. Nous allons dans les pays émergents parce que c'est une nécessité absolue pour nos entreprises, mais il faut y aller, à la fois en jouant le jeu, et un jeu citoyen, mais avec les yeux ouverts.

Transformations économiques et sociales en Afrique : les risques d'une croissance inéquitable

Sidi Mohamed Ould Boubacar[1]
Ambassadeur de Mauritanie en Égypte

Ces dernières années ont constitué un tournant réel dans l'intérêt suscité par l'Afrique auprès des investisseurs internationaux. Cette tendance favorable a été confortée par le retour de la croissance économique. La plupart des pays africains, au Nord comme au Sud du Sahara, ont en effet connu de forts taux de croissance au cours de la décennie qui vient de s'achever et ce, en dépit des effets de la crise mondiale de 2008. Si l'on en croit les dernières prévisions publiées par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) et la Banque Africaine de Développement (BAD), cette dynamique va s'accentuer, au moins pour les pays de l'Afrique subsaharienne. La croissance prévue dans ces pays serait de l'ordre de 5,6% en 2011 et de 6,5% en 2012.

Les économistes les plus optimistes croient y déceler le signe que l'Afrique serait en train de devenir la prochaine région émergente du monde. Mais cette forte croissance s'est accompagnée de transformations sociales profondes marquées par un creusement des inégalités tel qu'il risque de remettre en cause, à plus ou moins brève échéance, les progrès économiques réalisés. C'est pourquoi les chances du continent africain de rattraper les nations développées seront dans l'avenir tributaires, avant tout, de la capacité des États à régler la conflictualité sociale qui résulte de l'aggravation des conditions de vie des populations les plus pauvres.

1. Empêché d'assister aux Rencontres économiques, son Excellence Sidi Ould Boubacar, a néanmoins tenu à nous envoyer sa contribution.

Les États africains ont géré, avec un succès inégal, la répartition des richesses générées par la croissance. On peut, de ce point de vue, distinguer deux groupes principaux : d'une part, les États qui ont pu maintenir, tant bien que mal, le cap de la croissance en mettant en œuvre des politiques publiques visant à réduire les effets générateurs d'inégalités et, d'autre part, ceux dont la politique de libéralisation tous azimuts a conduit à des contestations sociales et politiques qui ont fini par casser la dynamique de la croissance.

▶ Le cas de l'Afrique du Sud

Dans le premier groupe, peuvent être classés des pays comme l'Afrique du Sud qui, malgré le lourd héritage de plus de 40 années d'Apartheid, est aujourd'hui l'un des rares pays africains, sinon le seul, à détenir des potentialités et des atouts qui le prédisposent à rejoindre les nouveaux pays émergents. C'est l'économie la plus dynamique du continent. De 1994 à 2008, elle a connu une croissance supérieure à 4% en moyenne. Son PIB représente le quart de celui de l'Afrique tout entière alors que son territoire ne couvre que 3% de la superficie du continent. Avec un PIB par tête de plus de 8 800 dollars, l'Afrique du Sud se retrouve au même niveau que le Brésil et le Mexique et bien au-dessus de celui de la Chine et de l'Inde.

Cependant, les structures économiques et le niveau de vie des populations ont du mal à converger vers les standards des pays développés. L'économie est marquée par la cohabitation entre des secteurs modernes, miniers et financiers notamment, et un secteur informel dont le poids est encore considérable. En outre, presqu'un tiers de la population sud-africaine, vit en-dessous du seuil de la pauvreté avec seulement 2 $ par jour. En 2010, le taux de chômage était de 23% selon les statistiques officielles.

Est-ce pour autant que, malgré une croissance forte et soutenue, les réformes d'inspiration néolibérale mises en œuvre depuis les années 1990 par l'État sud-africain avec le soutien de la Banque mondiale ont échoué face aux multiples défis que pose l'évolution de la société post-apartheid ? Il est certainement hasardeux de l'affirmer. En effet, les réformes qui se sont succédé en Afrique du Sud ont mis l'accent sur l'accélération de la croissance mais aussi sur l'emploi et la redistribution. En même temps, une loi sur la discrimination positive à l'emploi (Black Economic Empowerment) a été adoptée dont l'objectif essentiel était le transfert d'actifs financiers en faveur de la population noire définie comme la population noire proprement dite, métisse et indienne. Dans le même ordre d'idées, une réforme agraire ambitieuse a été engagée depuis 1994, à la faveur d'une série de lois visant la promotion des couches historiquement défavorisées.

Les fruits de la croissance n'ont certes pas profité, de manière égale, à toutes les franges de la population sud-africaine mais les programmes initiés par le gouvernement ont contribué incontestablement à réduire les inégalités et à atténuer les disparités de revenus entre les différentes couches de la société. La hausse des investissements dans le pays et les efforts déployés dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont permis l'émergence d'une nouvelle classe moyenne essentiellement issue de la communauté noire. De même, les programmes de lutte contre la pauvreté dans les zones de grande précarité sociale ont fait reculer la violence et la criminalité qui avaient atteint des sommets à la fin du siècle dernier.

Les progrès réalisés sur le plan social restent fragiles et des insuffisances persistent dans des domaines tels que la bonne gouvernance, la lutte contre le Sida ou la protection de l'environnement. Il n'en demeure pas moins que, grâce aux politiques que l'État a mises en œuvre, l'Afrique du Sud a réussi, jusqu'à présent, à surmonter les effets de la crise internationale et à assurer au pays une stabilité politique remarquable.

▶ Le cas de l'Égypte

À l'inverse de l'exemple sud-africain, d'autres États du continent, notamment en Afrique du Nord, ont choisi de privilégier la libéralisation des marchés au détriment d'une politique d'intervention directe visant à faciliter aux plus pauvres l'accès à la terre, au crédit et au travail. Ils n'ont pas donné la priorité au développement des infrastructures publiques notamment dans le secteur de l'enseignement qui créent, pour les enfants socialement désavantagés, des opportunités d'entreprendre des projets d'investissement et augmentent, de manière générale, le niveau de capital humain qui représente l'un des principaux facteurs de développement économique.

Outre que les politiques d'éducation et de santé constituent un élément fondamental dans toute stratégie de croissance durable, elles représentent un moyen de lutte contre l'approfondissement des inégalités et la hausse de la pauvreté qui font peser une lourde menace sur la cohésion sociale et la stabilité des pays africains traversés, pour la plupart, par de profonds clivages ethniques et confessionnels.

C'est notamment le cas de l'Égypte dont l'évolution récente peut aider à appréhender un aspect de la relation entre la croissance et les inégalités en Afrique. Ce pays a réalisé un taux de croissance du PIB de plus de 5% en moyenne durant les années 2000 avec même des pointes de plus de 7% en 2007 et 2008. En termes d'investissements directs étrangers, l'Égypte était aussi, après l'Afrique du Sud, le pays du continent qui a connu la

plus forte progression des investissements sur les dix dernières années. Une gestion macroéconomique relativement efficace a permis de ramener la dette extérieure du pays à moins de 15% du PIB et d'augmenter les réserves de la Banque centrale d'Égypte jusqu'à couvrir 9 mois d'importations à fin décembre 2010. L'économie égyptienne était engagée dans un réel processus de modernisation mais elle souffrait fondamentalement d'une mauvaise distribution des richesses créées par la croissance.

D'une façon générale, les révoltes dans les pays de l'Afrique du Nord sont certainement l'expression d'une demande de réforme politique. Les peuples ont soif de liberté et de démocratie. Mais ces soulèvements sont aussi le résultat d'une situation économique devenue insupportable pour la majorité de la population. Celle-ci est écrasée par la hausse des prix et le chômage. En Égypte, l'inflation est restée à deux chiffres durant de longues années. En outre, malgré une croissance vigoureuse, l'économie n'est pas arrivée à absorber les flux massifs de jeunes à la recherche d'un travail chaque année. Les nouveaux demandeurs d'emploi vivent d'autant plus mal leurs conditions qu'ils sont souvent plus diplômés que leurs aînés.

Le poids relatif du secteur du tourisme dans l'économie a contribué à exacerber les inégalités géographiques. Le tourisme est la première source de devises pour l'économie du pays. Il représente un chiffre d'affaires annuel de 10 milliards d'euros, soit 11% du PIB en 2010 mais il présente l'inconvénient d'être particulièrement sensible à la conjoncture et de favoriser les régions attractives au détriment des populations vivant dans les territoires enclavés et pauvres en infrastructures.

Selon les chiffres les plus optimistes, plus du tiers de la population égyptienne continue de vivre dans la pauvreté. Ces pauvres sont, pour 70% d'entre eux, des ruraux qui travaillent majoritairement dans des activités agricoles.

Au plan du développement humain, l'Égypte vient au 120^{e} rang dans le classement mondial. Les défauts des systèmes de santé et de santé publics sont, pour l'essentiel, responsables de ses mauvaises performances.

Le malaise social provoqué par la dégradation continue des conditions de vie était fortement attisé par le développement de la corruption. *Transparency International* a estimé à plus d'un milliard de dollars le coût de la corruption en Égypte en 2007. L'organisation note qu'il existait «une captation de l'État par une famille et une minorité proche du pouvoir qui détournent les ressources à leurs profits».

La situation politique et sociale en Égypte s'est détériorée à un rythme qui a surpris les observateurs les plus avertis. Les autorités ont fait preuve d'une

passivité étonnante face à l'accélération de la montée des troubles sociaux. À cet égard, il y a eu pourtant, par le passé, des alertes en Égypte. Les manifestations de la faim de 1977 et de 2008 avaient bien montré que, face à la flambée des prix et au chômage, la population était prête à en découdre avec un système devenu incapable, à ses yeux, de prendre en compte ses aspirations à une vie meilleure. Il faut dire que le gouvernement ne disposait pas, comme dans d'autres pays de la région, d'une rente pétrolière qui lui aurait permis – pour un temps au moins – d'acheter la paix sociale à bon compte.

En janvier 2011, des émeutes populaires menées par une jeunesse en colère éclatèrent au Caire avant de gagner toutes les grandes villes du pays. Elles eurent raison, en quelques semaines seulement, d'un régime politique en place depuis des décennies.

Ces événements ont perturbé immédiatement et profondément le fonctionnement de l'économie égyptienne. Tous les secteurs économiques ont pâti des effets directs des troubles sociaux : fermeture des banques, couvre-feu, grèves… La crise économique et sociale a surtout provoqué une soudaine frilosité des investisseurs liée à une aversion accrue au risque Égypte. Sortie de capitaux et hausse des taux d'intérêt en ont été les premières manifestations.

L'onde de ces perturbations s'est par la suite propagée à tous les secteurs économiques. Le tourisme, en premier lieu, mais aussi le commerce, l'industrie, les transports et le secteur financier ont été touchés de plein fouet.

La Banque centrale d'Égypte a annoncé, le 10 Juin dernier, une croissance négative de -4% pour le troisième trimestre de l'année fiscale 2010/2011 (janvier-mars) par rapport au même trimestre de l'année précédente. Selon la Banque centrale, cette croissance négative, la première enregistrée depuis 2001, est due à la forte baisse de l'activité économique et à un net recul des investissements pour la même période (-26%).

Les nouvelles autorités ont annoncé que la politique économique du gouvernement sera orientée vers une croissance plus re-distributive et plus favorable aux activités économiques à forte intensité en emploi. Elles ont déclaré leur volonté de restaurer les principes de bonne gouvernance et, pour abolir les pratiques du passé, de veiller à «la séparation du pouvoir et de l'argent». Elles ont réaffirmé en même temps leur attachement à l'économie de marché et leur volonté de poursuivre les réformes visant à favoriser les investissements étrangers.

Dans ce cadre, le gouvernement égyptien a obtenu l'appui de la communauté internationale à son programme économique à l'occasion du

Sommet du G8 tenu en mai dernier à Deauville. Dans sa « déclaration sur les printemps arabes », le Sommet a appelé à « une croissance durable qui profite à tous ». À cet effet, il a demandé aux banques multilatérales de développement de fournir à l'Égypte et à la Tunisie une enveloppe de plus de 20 milliards de dollars de financements destinés à soutenir les réformes envisagées par ces pays durant la période 2011-2013. Mais des difficultés de mobilisation de ces financements sont d'ores et déjà apparues en raison de divergences entre le gouvernement égyptien et les institutions internationales de financements, notamment le FMI, sur certaines conditionnalités de financements. Madame F. Abounaga, ministre du Plan et de la Coopération Internationale a indiqué, en effet, que l'Égypte n'entend pas, en particulier, poursuivre la politique de privatisation des entreprises publiques réclamée avec insistance par les bailleurs de fonds. À défaut d'obtenir les financements promis par le G8, les autorités égyptiennes n'auront d'autres alternatives que la mise en œuvre d'une politique d'austérité budgétaire dont les répercussions sur les secteurs sociaux (éducation, santé, sécurité alimentaire…) risquent de relancer les mouvements de contestation qui sont à l'origine du renversement du régime précédent.

Les perturbations dans le fonctionnement de l'économie égyptienne sont appelées à persister tant que durera l'incertitude sur l'évolution politique du pays. Les scénarios envisagés ne prévoient pas une sortie de crise avant l'année 2012, voire 2013. En attendant, les autorités s'attachent à préparer un cadre propice à une croissance plus soutenue et plus équitable capable, une fois la stabilité politique retrouvée, de promouvoir l'emploi et de faire reculer la pauvreté.

Si, malgré tout, le coût du changement en Égypte reste moins élevé jusqu'à présent que dans d'autre pays arabes où les conditions de l'alternance sont beaucoup plus dramatiques, les transitions politiques engagées dans les pays d'Afrique du Nord auront de toute façon des conséquences durables sur toutes les économies de la région. Selon la Banque Africaine de Développement, le taux de croissance en 2011 sera de 0,7% en Afrique du Nord contre 4,5% en Afrique australe, 5,3% en Afrique centrale, 6% en Afrique de l'Ouest et 6,7% en Afrique de l'Est.

Tirant les leçons des bouleversements intervenus récemment, nombre de pays africains encore préservés des effets de l'agitation sociale s'emploient à revoir leurs politiques économiques pour mieux tenir compte des aspirations de populations longtemps défavorisées dans le partage des fruits de la croissance. La politique agricole et la sécurité alimentaire commencent à s'inscrire résolument dans les priorités des pouvoirs publics. L'expérience

montre que la flambée des prix des produits alimentaires constitue aujourd'hui un risque majeur pour la stabilité des pays du continent. La croissance ne sera durable que si elle est mieux partagée. Elle ne favorisera pas la stabilité tant qu'une grande partie de la population n'a pas accès à l'eau, à l'éducation, à la santé (paludisme, sida…).

▶ Surtout ne pas réduire les investissements directs en Afrique

Les exemples de l'Afrique du Sud et de l'Égypte, qui constituent les deux plus grandes économies du continent, démontrent que la croissance ne sera garantie que dans la mesure où ses retombées profitent à un nombre de plus en plus important de la population. Celle-ci a augmenté de manière spectaculaire au cours des deux dernières décennies. À elle seule, l'Égypte a vu sa population passer de 58 à 81 millions entre 1990 et 2010, soit une progression de 45% en vingt ans.

Les besoins du continent africain sont immenses pour accompagner les profondes transformations démographiques et économiques en cours. Les secteurs des infrastructures, de l'énergie, des équipements et de l'agroalimentaire sont parmi les plus grands demandeurs de financements.

Les investissements en provenance des grandes économies émergentes (Chine, Inde, Brésil…) prennent un poids croissant en Afrique. Les échanges avec les pays émergents représentent aujourd'hui 37% du commerce mondial du continent africain. Même s'ils s'adressent surtout aux pays riches en ressources naturelles, ces nouveaux investissements constituent une chance pour l'Afrique où l'accès au financement reste un des freins majeurs au développement. Ils ne doivent cependant pas conduire à la réduction de l'investissement direct classique, ni se substituer à l'aide publique au développement dont le rôle est indispensable pour ceux des pays africains qui ne sont pas encore en mesure de faire appel aux marchés des capitaux.

Échanges

Dominique Rousset

Ricardo Hausmann, avez-vous des remarques sur ce qui a été dit ?

Ricardo Hausmann

Plusieurs choses ont été très bien remarquées.

Le fait que la crise a été accompagnée de croissance dans les pays émergents a fait qu'elle a été plus facile à gérer dans les pays riches. Les cas d'EADS et de Lafarge en sont des exemples.

Deuxièmement, cette vitesse de transformation sociale en Chine et en Inde n'avait jamais été vue auparavant dans le monde. Il n'y avait jamais eu une transformation économique et sociale à cette vitesse. Cette croissance très élevée existe en Inde depuis vingt ans. Cette croissance très élevée existe depuis trente ans en Chine. Cette période a été caractérisée par moins de conflits politiques que l'on aurait pu imaginer. Ces tensions sont en train d'être gérées. Elles ont été très bien expliquées pour la Chine avec l'absorption de la population rurale dans le monde plus urbain entraînant des tensions. On peut noter que cela peut entraîner la diminution des inégalités : quand on prend la population du monde rural au monde urbain, les gens qui restent dans le monde rural peuvent travailler avec plus de terres. Il y a donc plus de terres par personne qui reste dans le monde rural grâce à la migration.

Je voudrais préciser un point : j'ai dit que les inégalités au niveau mondial étaient en train de baisser. Ce n'est pas une question d'opinion, c'est une réalité. Si l'on prend l'inégalité de deux personnes, aléatoirement choisies dans le monde, elle baisse. Cela ne veut pas dire que dans tous les pays, les inégalités sont en train de baisser. Elles sont en train de baisser en Amérique Latine, mais elles augmentent en Chine. C'est plus mélangé. Mais au niveau mondial, les

inégalités baissent entraînant des problèmes politiques. La baisse de l'inégalité mondiale, c'est dur pour l'Europe et pour les États-Unis. C'est difficile à gérer dans les pays riches.

André Chieng

Oui, effectivement, comme nous l'avons dit, les inégalités augmentent en Chine. Je crois qu'il faut aussi regarder de façon relative, c'est-à-dire que l'on se rend compte actuellement que si l'on prend le coefficient Gini, l'inégalité est plus forte en Chine qu'en Inde, par exemple. Mais il faut aussi tenir compte de ce qu'a dit Ricardo Hausmann, à savoir que la Chine a commencé sa mutation économique il y a plus longtemps que l'Inde. Comparativement, ils ne sont pas tout à fait au même niveau et qu'on le veuille ou pas, une forte croissance a tendance à augmenter les inégalités. C'est la raison pour laquelle il est important, effectivement, d'avoir des pouvoirs publics qui soient en mesure de compenser cette augmentation des inégalités.

Ghislaine Alajouanine

Je vous emmène dans l'imaginaire, vous êtes maîtres du monde avec tous les moyens qu'il faut, quelle est votre action prioritaire pragmatique pour réconcilier l'économique et le social ?

Bruno Lafont

On ne peut pas prétendre être le maître du monde. Mais effectivement, pour réussir, on se rend compte qu'il y a un certain nombre de leviers très simples où la performance et les besoins du monde peuvent se réconcilier. Quand j'ai pris mes fonctions, j'ai décidé que la première priorité du Groupe serait la santé et la sécurité, c'est-à-dire qu'il ne devait plus y avoir d'accidents dans nos usines et que l'on devait travailler à ce que chaque collaborateur du Groupe soit en bonne santé.

On a fait beaucoup de choses en Afrique sur tout le domaine de la santé. Une de nos ambitions prioritaires en matière de développement durable est l'aide à l'éducation et à la santé. Ce sont probablement les deux moteurs, mais la santé va aussi avec le logement et avec l'alimentation. Tous ces besoins doivent donc être réunis.

Dominique Rousset

On peut poser la question autrement : avez-vous le sentiment que l'on a peut-être trop attendu pour avoir cette réaction sur les transformations sociales nécessaires et qu'au fond, ce sont elles qui se sont rappelées à vous ? Je ne parle pas seulement aux entreprises d'ailleurs.

ZHANG Yuyan

I would like to make two points regarding the social welfare in China. One is the expansion of the pension and healthcare systems not only in urban areas but also in rural areas, especially in the regions along the coast. The second point has to do with the quality income. Chinese people are indeed complaining about that. I think we are actually taking these problems into account by reforming our taxation system. We have also initiated a campaign to fight corruption.

Deepak Puri

One of the differences between the countries we have been talking about –especially China– and India is that we are a very strongly democratic country. The democracy itself, the voices of workers make themselves heard forcefully. Changes are all the more rapid that everybody has a vote. I have been to China, which is a highly disciplined country. India is highly democratic and… highly undisciplined. If you ask an Indian to sit down, he will stand up! But because they have a vote, workers are seeing their salaries go up. And that is what is changing today in India.

Question du public

Quand on est un acteur industriel national ou étranger, ou un organisme supra-national, comment peut-on faire évoluer les mentalités des politiques, doucement, vers des modèles qui ne sont pas forcément les nôtres ? On a parfois l'angélisme de croire que nous sommes les rois des droits de l'homme et que notre modèle démocratique est le plus beau de tous.

Philippe de Fontaine Vive Curtaz

Juste un élément pratique qui répond d'ailleurs en partie à la question précédente. En demandant par exemple à ce qu'il y ait consultation locale systématique sur les projets que nous finançons. Il est fini le temps où nous arrivions avec nos critères techniques de performance, de qualité, de solidité et c'est tout. Nous sommes aujourd'hui dans une phase nouvelle, y compris dans les pays émergents où nous demandons que les populations locales soient consultées pour pouvoir donner un point de vue. Cela rejoint exactement ce que vient de dire Monsieur Puri. Ceci aboutit dans certains cas à ce que le projet ne nous soit plus demandé. Il faut avoir conscience aussi des conséquences. Dans d'autres cas, il est mieux conçu. Il favorise les populations locales à côté de l'objet industriel que nous finançons. Voilà une réponse pratique.

7.

L'État défaillant

États voyous, paradis fiscaux, enclaves réglementaires, États ayant des difficultés à exister… Les mots ne manquent pas pour qualifier les États qui ont choisi de déroger aux règles de droit qu'appliquent les autres, de façon certes différenciée selon les continents ou les niveaux de développement, tout comme la problématique des États à construire en environnement contraint. Or il y a là autant de facteurs de distorsion de concurrence, de menaces sur la sécurité des échanges, de sources de captation de rentes ou de détournement des recettes fiscales. Quelle est la carte de ces États défaillants ? Comment évaluer l'ampleur de leurs agissements ? Comment la Communauté internationale peut-elle s'organiser pour réduire les multiples externalités négatives qu'induisent les stratégies non-coopératives des États défaillants ?

Contributions du Cercle des économistes

André Cartapanis • Jean-Dominique Lafay • Jean-Paul Pollin

Témoignages

Charles B. Blankart • Jacques-Henri David • Pierre Duquesne • Martin Hirsch
David Rothkopf • Pascal Saint-Amans • Cobus de Swardt
Georges Terrier • Martin Ziguélé

Modérateur

Luc Évrard

Les États défaillants : défis politiques, enjeux économiques…

André Cartapanis

■ **Qu'est-ce qu'un État défaillant ?**

Confondue à tort avec le concept d'État voyou, complice du terrorisme international, la notion d'État défaillant recouvre un ensemble bien plus large de situations. Un État défaillant est en effet un État qui ne remplit pas les fonctions régaliennes essentielles en matière d'ordre public, de police, de justice, et qui ne parvient pas à s'opposer aux troubles internes, aux crises politiques ou ethniques, provoquant l'exode de certaines populations, voire le déclenchement de guerres civiles… Un État est donc qualifié de défaillant lorsqu'il n'y a aucune autorité centrale en mesure d'assurer à titre exclusif l'exercice de la violence légitime au sein des frontières dudit pays et lorsqu'il n'assure pas le respect des droits de la personne et la satisfaction des besoins fondamentaux des populations.

On peut en donner quelques exemples. Évidemment, le cas du Rwanda, en 1994, en proie à un génocide ethnique. Mais aussi la situation qui a fait suite au démantèlement de la Yougoslavie, voire la situation politique et militaire, plus ancienne mais qui reste dans tous les esprits, du Cambodge ou du Liban. Et évidemment, on se doit aujourd'hui de citer le cas du Soudan, miné par les forfaits des milices privées, ou celui de la Somalie tout à la fois exposée au risque d'une catastrophe humanitaire et aux agissements de bandes organisées menant des actions de piraterie internationale. On doit également évoquer la situation récente de l'Irak, de l'Afghanistan, et actuellement celle de la Lybie, provoquant une intervention extérieure sous l'égide, ou non, des Nations

Unies, et aujourd'hui, celle de la Syrie, qui suscite tout au plus une réprobation générale.

Cette caractérisation de l'État défaillant est donc principalement politique et fait référence à un État ponctuellement faible, divisé, assailli, en voie de désintégration… Mais s'y ajoute une dimension économique. Certains États défaillants se pérennisent tout en généralisant la corruption ou en laissant se développer la criminalité organisée, adossée ou non à l'État. Par leurs agissements ou leur incapacité à faire respecter les droits de propriété ou de circulation, certains États défaillants alimentent l'insécurité des transports maritimes ou les risques pesant sur la circulation des personnes, et ils perturbent ainsi le commerce international. Tout ceci justifie la mise en œuvre de certaines réactions de la part de la communauté internationale, d'abord sur le plan politique.

■ Les États défaillants et la communauté internationale

Sur le plan politique, les risques suscités par les États défaillants justifient la mise en œuvre d'actions collectives et l'appui apporté à leur consolidation.

La communauté internationale (États, organisations internationales, ONG), soit pour des raisons de principe, soit à cause des processus de contagion que de telles situations peuvent engendrer, peut être appelée à répondre à la défaillance, avérée ou dont le risque d'occurrence est élevé, de certains États. D'abord parce que les États défaillants dérogent aux principes du droit international, aux droits de l'homme, aux Traités. Mais aussi parce qu'ils représentent une menace pour la stabilité et la sécurité internationales, parce qu'ils autorisent ou favorisent le terrorisme international, ou bien parce qu'ils se trouvent au cœur de troubles ou de conflits qui provoquent de véritables catastrophes humanitaires ou des déplacements de réfugiés à vaste échelle.

Quelles sont alors les attitudes adoptées par la communauté internationale, les États voisins ou les représentants de la société civile internationale que sont les ONG ?

Il y a d'abord une fonction d'information et de prévention, de nature à attirer l'attention de l'opinion publique internationale sur telle ou telle situation à risque pour les populations, à laquelle contribuent plusieurs ONG qui diffusent un *rating* des risques de crises politiques, celles-ci pouvant aller jusqu'à la défaillance avérée de tel ou tel État. C'est le cas de *Crisis Watch,* dont l'*International Crisis Group* publie un bulletin mensuel sur les conflits à haut risque à l'échelle mondiale. C'est également la mission du *Fund for Peace* qui édite un véritable *rating* des États défaillants en combinant des critères économiques, humains,

sociaux et surtout politiques ou sociétaux, de risque d'instabilité politique ou de crise humanitaire. Dans le dernier classement disponible, on ne sera pas étonné de constater que les 10 pays les plus représentatifs de cette situation de défaillance avérée ou à risque élevé sont, dans l'ordre, la Somalie, le Tchad, le Soudan, le Zimbabwe, la République démocratique du Congo, l'Afghanistan, l'Irak, la République centrafricaine, la Guinée et le Pakistan. À cette fonction d'alerte s'ajoute le déclenchement d'interventions d'urgence au moment des conflits, par exemple en favorisant l'intervention de forces d'interposition des Nations Unies (cas de la Macédoine en 1992, du Liban en 1978 et surtout depuis 2006, ou de la Côte d'Ivoire en 2004).

Mais quels sont les enseignements que l'on peut tirer de ce court rappel, si l'on s'intéresse à la redéfinition du rôle et de la place des États dans la globalisation après la crise ? D'abord, le fait que le système international a besoin des États, et plus encore d'États complets, pour paraphraser le concept de *marchés complets*, ou encore d'États forts, tout en restant démocratiques, simplement pour que la stabilité et la sécurité des relations internationales soient assurées. La faiblesse d'un État, et non pas la force dont il est le détenteur, est donc perçue comme une menace pour l'*ordre international*. Car les États défaillants sont considérés comme étant potentiellement, ou de façon avérée, les vecteurs de tout un ensemble de pratiques illicites et contraires au droit international : terrorisme international, blanchiment d'argent, immigration illégale, trafics divers (drogues, organes, enlèvements, prostitution…).

L'exercice de la souveraineté et l'affirmation des fonctions régaliennes d'un État ne sont donc pas considérés comme des obstacles au libre cours des relations internationales, mais plutôt comme une condition de nature à éviter les situations à risque à l'échelle locale, dont les effets de débordement à l'échelle globale, le risque de *spill/over* diraient les économistes, pourraient mettre en cause la sécurité internationale ou, plus prosaïquement, le déroulement même de la vie internationale, la mise en œuvre des procédures de règlement des différends ou des modes de gouvernance entre les ressortissants de différents États, voire entre les États eux-mêmes. Il est donc dans l'intérêt de la communauté internationale de participer à la disparition des États défaillants, de les accompagner dans la consolidation de leur souveraineté.

■ Un constat qui n'est pas sans conséquences sur le plan économique

Sur le plan économique, les États défaillants sont une menace pour le respect des règles du marché mondial mais aussi la conséquence du maintien de la pauvreté. En ne parvenant pas à assurer de façon complète les fonctions régaliennes et la satisfaction des besoins fondamentaux des populations

concernées, les États défaillants dérogent également aux règles qui s'appliquent au commerce international, aux transferts de capitaux ou au respect des droits de propriété. Ils favorisent, on l'a vu, toute une série de comportements illicites : piraterie internationale, corruption généralisée, blanchiment d'argent, activités illicites… Au-delà des principes du droit international ou du respect des droits de l'homme, il y a là autant de facteurs de distorsion de concurrence, de menaces sur la sécurité ou la légalité des échanges, de sources de captation de rentes ou de détournement des recettes fiscales. Mais en même temps, la carte mondiale des États défaillants recouvre étroitement celle de la pauvreté et du sous-développement.

Si l'on transpose sur le plan économique le questionnement sur les risques politiques suscités par les États défaillants, on en vient alors à considérer qu'au même titre que la sécurité internationale, l'ouverture des économies et l'extension des échanges internationaux seraient elles-mêmes menacées si le phénomène des États défaillants venait à s'étendre. S'ils répondent évidemment à des facteurs spécifiques, de caractère historique ou culturel, s'ils révèlent sans doute le comportement *atypique* de certaines élites, les États défaillants sont surtout la résultante de l'extrême pauvreté, des maladies endémiques, de l'analphabétisme, de l'absence d'avenir pour la jeunesse, qui frappent encore des régions importantes de la planète, tout particulièrement sur le continent africain. L'urgence de l'éradication de ces poches de sous-développement et de pauvreté extrême n'est donc pas seulement une affaire de conscience collective. Il faut en effet considérer que le sous-développement est une menace en termes de sécurité globale, les États faibles, corrompus ou défaillants étant une source de conflits internes, de guerres régionales, mais aussi de ramifications avec la criminalité internationale.

L'État dépossédé

Jean-Paul Pollin

De façon paradoxale, l'État a semblé perdre sa capacité d'action sur l'économie, au fur et à mesure que s'accroissaient ses prélèvements sur le PIB. Tout se passe comme s'il avait été contraint de se réfugier progressivement dans un rôle d'assistance (aux groupes sociaux défavorisés, aux victimes d'accidents de la vie, aux secteurs en difficulté…) parce qu'il est devenu incapable de développer des politiques volontaristes, d'orchestrer de nouvelles dynamiques.

C'est là le résultat des critiques diverses et parfois contradictoires qui se sont efforcées de discréditer l'action publique. Elles ont en définitive amené l'État central à réduire le domaine et aliéner les instruments de ses interventions. C'est ainsi que l'on a notamment fait valoir que l'État était trop éloigné des citoyens et trop peu réactif de sorte qu'il devait être décentralisé. Ce qui a conduit dans certains pays (et particulièrement en France) à un empilement de structures administratives qui a engendré une augmentation des coûts de fonctionnement sans gains évidents en terme d'efficience. Au total, il en est résulté un accroissement des prélèvements obligatoires qui a réduit la marge de manœuvre (le *fiscal space*) de la politique budgétaire de l'État central. D'autant que les politiques de régulation macroéconomique ne peuvent évidemment pas être conçues et appliquées à l'échelon local ou régional.

D'ailleurs, parallèlement à ce «grignotage par le bas» du rôle de l'État central, on a considéré que l'espace national était désormais trop étroit pour y mener des politiques publiques efficaces. C'est donc à un niveau supranational qu'elles devraient être définies. Mais pour que cela soit possible, il faut naturellement s'entendre sur ce que l'on peut attendre de ces politiques, sur la façon de les mettre en œuvre, sur l'apport que doivent y consentir les différents

partenaires… Ce qui est beaucoup demander, et l'expérience européenne est là pour témoigner que même une volonté politique affirmée est loin d'être une condition suffisante. Alors que la construction de l'UE avait débuté par la mise en place de politiques sectorielles (CECA, politique agricole…) cette démarche a été rapidement délaissée. Aujourd'hui les politiques économiques de l'UE se limitent essentiellement à la politique de la concurrence et à la politique monétaire sur laquelle nous reviendrons. En un sens, il s'agit là de la manifestation d'un échec : lorsque l'on est incapable de s'entendre sur quoi que ce soit, on s'en remet au jeu des marchés. En cherchant à élargir l'espace de l'intervention publique, on n'a donc fait qu'organiser son recul. Parce que l'autorité politique susceptible de légitimer cette intervention s'est révélée introuvable.

À cela il faut ajouter que l'idéologie libérale, et notamment la « théorie des choix publics », s'est efforcée de nier la faculté de l'État à servir l'intérêt général. On a fait valoir que son action était en réalité soumise à des intérêts particuliers (ceux de la bureaucratie, comme ceux des groupes capables de l'influencer), mais aussi que l'horizon du politique était inadapté à certaines des fonctions de régulation qu'il entendait assumer. Dans le prolongement de ces critiques, la mode s'est alors répandue, au cours des dernières années, de déléguer ce pouvoir de régulation à des agences indépendantes. Ce qui revient à reconnaître l'incapacité de l'État à exercer directement une partie de ses missions.

Cet aveu de faiblesse et la conclusion que l'on en tire posent un sérieux problème du point de vue de l'exercice de la démocratie puisque cela revient à substituer au pouvoir des élus celui des « experts ». Même si ceux-ci agissent par délégation et sont tenus de rendre compte, cela implique un recul du rôle et de la place de l'État. Car on ne peut laisser croire que tout arbitrage entre des solutions contradictoires peut se ramener à un choix technique qui peut être effectué en toute circonstance dans l'intérêt de tous. Les choix économiques et sociaux ont le plus souvent une dimension politique qui doit être assumée en tant que telle. Cela est vrai aussi bien aux plans micro que macroéconomique. Nous allons chercher à l'illustrer dans ce qui suit.

■ La délégation du pouvoir de régulation aux plans microéconomique et sectoriel : deux exemples

1. Prenons d'abord deux exemples relatifs à la régulation microéconomique. Le premier concerne la politique de concurrence. Celle-ci ne peut évidemment se réduire à faciliter le libre jeu des marchés. Ou plutôt, sauf à donner dans l'idéologie pure et simple, elle se doit de prendre en compte l'existence d'imperfections qui tendent à nuancer l'optimalité de la concurrence. Des

situations de rentes peuvent être tolérées ou protégées pour préserver certains groupes sociaux, pour profiter d'externalités dynamiques (protéger des industries naissantes ou considérées comme stratégiques pour l'avenir), pour assurer l'existence de subventions croisées au profit de services d'intérêt général…

Affirmer que l'on peut concilier la politique de concurrence avec le soutien à certains secteurs relève de la pirouette courtisane ; vouloir conserver des principes établis en prenant une orientation toute différente est un exercice dangereux et probablement voué à l'échec. Il est pourtant clair que la volonté de favoriser l'émergence de « champions nationaux » dans telle ou telle branche, implique de rompre avec le dogme de la concurrence même si cela ne signifie pas l'installation de monopoles. Ces questions impliquent par conséquent des arbitrages qui relèvent de choix politiques, et ce n'est certainement pas à une agence indépendante de les assumer.

Il se peut qu'existent des solutions qui permettent de mieux combiner des objectifs à priori contradictoires. Ce qui rend souhaitable des analyses et des propositions qu'il est utile de confier à des experts. Mais, ces besoins d'expertise ne requièrent pas la constitution d'une agence forgeant une doctrine, donnant des avis sans avoir été saisie par le législateur ou l'exécutif, et qui éventuellement sanctionne. Le gouvernement des experts n'a vocation à prendre une telle place qu'en l'absence d'une politique industrielle, ou plus simplement en présence d'une défaillance du politique.

2. Nous emprunterons notre second exemple au domaine de la régulation financière, plus précisément celle des banques et des assurances. Ici, l'arbitrage porte sur la relation entre coût et stabilité de l'intermédiation. C'est-à-dire qu'il est possible de réduire le coût du financement de l'économie, si l'on prend le risque d'une certaine fragilité des institutions financières, donc si l'on accepte de faire payer à la collectivité le prix de possibles crises financières à l'avenir. Il est évident qu'il s'agit là d'un choix politique et pourtant, il est aujourd'hui confié à une agence indépendante (l'Autorité de Contrôle Prudentiel). Il est vrai que ses décisions dépendent de règles et de principes élaborés au niveau international, et qu'elle est censée rendre compte de son activité (notamment dans un rapport public). Mais dans les faits elle a une large liberté d'interprétation de la réglementation et de la façon dont celle-ci doit être appliquée, elle est présidée par le Gouverneur de la Banque de France (qui est une institution elle-même indépendante), et elle garde jalousement une très grande partie de l'information dont elle dispose sur les établissements.

Naturellement, on peut faire valoir que l'ACP traite de questions techniques et sensibles qui ne peuvent être mises sans précaution sur la place publique.

On peut aussi souligner que la crise récente à démontré le caractère assez exemplaire de l'Autorité en question. Mais cela n'empêche pas de poser le problème de la définition précise de ses critères de décision et de son contrôle. Faute de quoi son pouvoir perd sa légitimité, et dans l'absence de contrôle se dessine le risque d'une « capture du régulateur ».

■ La délégation au plan macroéconomique : l'appauvrissement des politiques monétaires et budgétaires

Au niveau macroéconomique, une argumentation anti-keynésienne s'est développée pour démontrer qu'il fallait soustraire les deux grands volets de l'intervention publique au pouvoir discrétionnaire du politique.

1. Cette argumentation a d'abord cherché à convaincre de la nécessaire indépendance des Banques centrales. La démonstration s'est fondée en premier lieu sur l'idée d'une absence d'arbitrage possible à long et même à court terme (si l'on fait l'hypothèse d'anticipations rationnelles) entre inflation et activité économique : il ne sert donc à rien de mener une politique monétaire laxiste pour stimuler la croissance. Puis on a fait valoir qu'une politique discrétionnaire est fatalement inflationniste : les agents économiques comprennent la tentation du gouvernement d'agir artificiellement sur l'activité (et l'emploi) et l'en dissuadent en provoquant de l'inflation, à nouveau sans gain possible en terme de croissance. En conséquence, il est préférable de laisser à une institution indépendante le soin de gérer un problème purement technique (la maîtrise de l'inflation) puisque sans enjeu politique.

Ce discours, dont le contenu idéologique est tout à fait clair, est critiquable aussi bien d'un point de vue théorique qu'empirique. D'une part parce que l'inflation s'accompagne toujours de phénomènes de transferts entre individus et groupes sociaux, du fait d'indexations variables des prix et des revenus sur l'évolution du niveau général des prix. En particulier, l'inflation déprécie la valeur réelle des créances ; il y a donc bien là une dimension politique. De plus, dans l'hypothèse de choc d'offre défavorable (baisse de la productivité, augmentation des prix des biens importés), il existe nécessairement un arbitrage de court terme entre inflation et activité économique qui affecte diversement (sauf dans les modèles négligeant toute réalité) les différents agents ou groupes d'agents. Enfin, il est faux de considérer que la maîtrise de l'inflation suppose de confier la gestion de la monnaie et du crédit à une institution apolitique. Dans les faits, il faut au contraire une volonté politique pour mener la désinflation, comme l'a bien montré l'expérience française du milieu des années 80. L'indépendance accordée à la Banque centrale est venue après et n'a fait que concrétiser une orientation politique préalable. Et si les décisions

monétaires se révélaient durablement contraires aux préférences collectives, cette indépendance serait remise en cause. Ce qui prouve que sa légitimité est conditionnée par une adhésion et un contrôle démocratiques.

Aujourd'hui le problème se trouve aggravé par la redécouverte du rôle des Banques centrales dans la stabilisation financière. À l'évidence, cette mission vient interférer avec leur fonction de régulation macroéconomique, ce qui oblige à reconsidérer les rapports entre la politique monétaire et les politiques micro et macro prudentielles. Or ceci élargit exagérément le pouvoir des Banques centrales et rend plus contestable l'indépendance qui leur est accordée. D'autant que la stabilité financière est un objectif bien plus difficile à définir que celui de la maîtrise de l'inflation. De sorte que la procédure de délégation devient plus complexe, si ce n'est impossible, au regard du respect de l'exigence démocratique.

2. Des arguments du même ordre, que ceux utilisés à propos de la politique monétaire, sont aujourd'hui invoqués pour justifier la mise sous tutelle de la politique budgétaire. On explique que le biais court-termiste et l'incohérence temporelle de l'intervention publique s'opposent au respect des équilibres budgétaires sur le moyen long terme. On propose en conséquence d'y apporter des solutions du même type que celles qui ont été imaginées pour asseoir la crédibilité de la politique monétaire : il s'agirait de façonner des règles limitant le caractère discrétionnaire des décisions budgétaires et d'instaurer des conseils indépendants chargés de garantir des engagements de moyen long terme sur l'évolution des soldes budgétaires.

Il reste qu'il est certainement plus facile pour le politique d'accepter de déléguer la gestion de la monnaie et du crédit. D'abord parce qu'il est plus compliqué de définir un ou des objectifs de stabilité budgétaire pour les inscrire dans des règles ou pour en confier la surveillance à des experts. Ensuite parce que les choix budgétaires comportent toujours des conséquences importantes en termes de répartition : toute action sur les dépenses ou les recettes publiques a naturellement des conséquences plus ou moins marquées sur la situation de certains individus ou de certains groupes sociaux. C'est pourquoi les décisions budgétaires sont l'expression par excellence de choix politiques, y compris pour ce qui concerne la fixation des grands équilibres des lois de finances. De sorte que toute délégation en ce domaine peut être vue comme une aliénation contestable de la responsabilité des élus.

En fait, s'il s'agit d'évaluer la soutenabilité des évolutions budgétaires, de faire la transparence sur les hypothèses retenues pour bâtir la loi de finances et sur les conditions de son exécution, le recours à un conseil d'experts n'est guère choquant. Mais il se trouve que cette fonction est déjà assurée par une

multitude d'organismes publics et privés, domestiques et internationaux : la Cour des Comptes, le FMI, l'OCDE, la Commission Européenne, les instituts de conjoncture… Un Conseil budgétaire ne peut espérer que mieux officialiser (assurer une plus grande publicité à) une expertise du même genre.

La définition des objectifs devrait quant à elle rester de la compétence du politique, même si elle peut, à un moment donné, être inscrite dans des règles. En réalité c'est surtout quand l'économie est soumise à des chocs majeurs, que l'encadrement des soldes budgétaires et de la dérive des dettes publiques devient crucial. Mais l'expérience prouve qu'il est alors bien difficile de respecter une règle préétablie. De plus, dans ces circonstances, on a besoin d'une vision d'ensemble et d'une coordination des différentes dimensions de la politique économique. L'éparpillement des avis d'agences indépendantes (donc fatalement segmentées) peut constituer un obstacle à la formulation d'une réponse cohérente. En particulier dans une situation de crise, la collaboration entre politiques monétaire et budgétaire est importante. Il n'est pas sûr que l'indépendance de l'une et de l'autre facilite le dialogue.

■ En conclusion

Les défaillances de l'État ne se situent peut-être pas où on le dit. Il est sans doute vrai que l'efficacité de ses instruments d'action s'est en partie érodée. Il est vrai également que les lieux pertinents de régulation se sont parfois déplacés.

Mais les défaillances de l'État résident aussi (et surtout ?) dans le fait que ses responsables ont accepté d'aliéner une part de leur responsabilité, sous le poids de critiques souvent injustifiées. Sa perte apparente d'efficacité vient peut-être de ce qu'il est devenu trop modeste et a renoncé à prendre l'initiative dans un bon nombre de domaines. Il en est ainsi réduit à éponger coûteusement les dégâts provoqués par une régulation devenue déficiente par le fait de ses démissions.

La théorie économique de la révolution et les pays arabes

Jean-Dominique Lafay

Vus au travers du prisme de la théorie économique de la révolution, les événements qui se sont produits en Tunisie au début de l'année 2011 ont été exceptionnels à au moins deux titres.

Premièrement, cette «révolution du jasmin» a été le résultat d'un mécontentement populaire très polarisé et d'une ampleur insoupçonnée. Sa seule aspiration était de changer de gouvernement et de système politique, sans autre référence d'aucune sorte, qu'elle soit idéologique, culturelle ou religieuse[1]. Comme l'ont remarqué plusieurs organes de presse, son originalité profonde était de s'appuyer sur un curieux mélange avec, d'un côté, «des manifestants [qui] ne demandent rien à l'Occident» et, de l'autre, la mise en avant de «revendications politiques… [notamment] plus de libertés publiques – [qui sont] celles que portent les démocraties occidentales[2]» .

Deuxième fait exceptionnel, la révolution tunisienne s'est exportée dans la plupart des pays du monde arabe à une vitesse extrême, selon un processus manifestement spontané et «chimiquement» pur, au moins pendant sa période initiale ; il faudrait faire preuve de beaucoup d'imagination pour y déceler la présence d'un quelconque «complot».

1. « Ben Ali dégage » est le slogan qui a eu le plus succès en Tunisie. Repris *mutatis mutandis* dans plusieurs autres pays, il témoigne clairement de la hiérarchie des objectifs retenue par les manifestants.
2. Cf. *Le Monde* (2001) « Bilan géostratégique », numéro hors-série, avant-propos de A. Frachon, p. 3.

Face à cette succession d'événements hautement improbables, mais bien réels, on a beaucoup entendu les spécialistes de science politique, de sociologie, de géopolitique, de relations internationales, de stratégie militaire, etc. Les économistes, en revanche, ont fait preuve d'une étonnante réserve, oubliant qu'il existe tout un ensemble de recherches consacrées à la théorie économique de la révolution, dont les explications se sont révélées particulièrement pertinentes sur plusieurs points.

On notera pour terminer cette brève introduction que le terme de « révolution » est employé dans ce qui suit de façon purement instrumentale, pour désigner simplement un mouvement de protestation soutenu par une large majorité de la population, entrant en conflit direct avec le pouvoir politique et visant à le remplacer et à changer radicalement de système politique.

■ 1. La croissance comme facteur de déstabilisation politique

Les premiers pays concernés par les révolutions arabes, la Tunisie et l'Égypte, faisaient également partie de ceux dont la croissance avait été la plus forte et la plus régulière pendant les années 2000 (du moins avant la crise de 2008-2009). À priori, une telle hausse continue des niveaux de vie aurait dû être un facteur de plus grande stabilité sociale et de soutien accru aux gouvernements en place. En fait, dès 1963, un auteur célèbre, Mansur Olson avait montré que la croissance longue risquait, au contraire, d'être **politiquement déstabilisante** pour au moins trois raisons[3] :

• **La croissance bouleverse les structures économiques** et provoque des déplacements de population à grande échelle (avec l'urbanisation et selon les manifestations géographiques des fluctuations cycliques). De la sorte, elle multiplie le nombre des gagnants et des perdants, au moins pendant de longues périodes transitoires. Or, à montant égal, les individus ont en général moins de reconnaissance pour leur gouvernement quand il leur procure des gains que d'amertume quand il leur impose des pertes. En raison de cette asymétrie, la croissance n'a des chances de devenir politiquement bénéfique pour un gouvernement que si elle dépasse un certain seuil, et sous réserve qu'elle ne soit pas simultanément à l'origine de trop forts coûts collatéraux.

• **La croissance fait naître des anticipations optimistes** concernant la situation économique à venir. Un mécanisme vertueux, d'anticipations dites auto-réalisatrices, a alors des chances de s'enclencher. Mais le revers de la médaille

3. Olson M. (1963) "Rapid growth as a destabilizing force", *Journal of Economic History*, (23) 529-552. Sur ce thème, cf. également Overland J., K. L. Simons, and M. Spagat (2003), "Political Instability and Growth in Dictatorships", *Working paper*, Department of Economics, Royal Holloway College, University of London, Egham, Surrey, UK.

est que, en cas de ralentissement imprévu, les individus et les groupes ont tendance à comparer leur situation du moment (en *t*) non à la croissance réalisée auparavant (en *t-1*) mais à celle anticipée pour *t* en *t-1* (c'est-à-dire à une croissance notionnelle beaucoup élevée). Il peut alors en résulter des déconvenues pour beaucoup et peut-être la nécessité de procéder pour tous à des réajustements douloureux.

• **À mesure que l'économie se développe**, les individus s'enrichissent, mais ils ne sont pas les seuls. L'État profite également des rentrées fiscales qui sont associées à ce développement. Tout porte à croire qu'alors les individus ont tendance à exiger de plus en plus de leur gouvernement, sous forme de transferts sociaux, de protection sociale ou d'interventions directes en faveur de tel ou tel groupe d'intérêts[4].

■ 2. La transformation d'un mécontentement populaire en révolte de masse

Comme on vient de le voir, la croissance peut paradoxalement donner naissance à un mécontentement populaire plus ou moins fort. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour que ce mécontentement se métamorphose automatiquement en révolution victorieuse. Selon Gordon Tullock, autre auteur célèbre, on a au contraire de sérieuses raisons de penser que c'est l'inverse qui est vrai. Les révolutions ont en effet très peu de chances de se produire et encore moins de l'emporter, pour deux raisons principales. La première concerne le comportement des révolutionnaires, la seconde l'avantage relatif disproportionné du gouvernement dans l'emploi de la force[5].

• **Comportement de passager clandestin des individus**. Une révolution peut s'analyser comme **la fourniture d'un « bien public » par un groupe privé, plus ou moins spontanément organisé** : chaque individu qui souhaite la victoire de la révolution sait qu'il n'a pas besoin de participer aux manifestations contre le régime en place pour bénéficier personnellement de leurs résultats. Autrement dit, les individus, qui n'ont aucun intérêt « rationnel » à participer à la révolution, risquent de se comporter en passager clandestin (*free rider*). Ce phénomène mérite d'autant plus l'attention qu'il a des chances de se renforcer si, à mesure que le temps passe, les affrontements se durcissent et si la répression s'intensifie. À bénéfice constant (et infime), les incitations à participer seront encore plus faibles : ne pas participer à la révolution n'en sera que plus « rationnellement » justifié[6].

---

4. D'autres facteurs doivent naturellement être pris aussi en compte, par exemple la structure démographique, le niveau d'éducation ou le taux de chômage.
5. *The Social Dilemma, The Economics of War and Revolution*, 1974, Blacksburg, University Publications.

• **Avantage relatif du gouvernement dans l'emploi de la force**. Les gouvernements ont par définition un avantage considérable quant à l'emploi de la force (à condition qu'ils soient prêts à en assumer les conséquences les plus dramatiques). La probabilité de victoire des manifestants est donc très faible. Comme le suggère Tullock, une autocratie ne peut en réalité être renversée que si une dissension se produit à l'intérieur de sa classe dirigeante. C'est précisément ce type de dissension que l'on a pu observer en Tunisie (refus de l'armée et d'une partie de la police de tirer sur la foule), en Egypte (désaccords à l'intérieur de l'armée) et, dans un premier temps, en Libye (dans ce dernier cas, désaccords de type clanique – combinés avec des tendances sécessionnistes à l'est du pays). On remarquera que ces dissensions ont été parfois la **cause** et parfois la **conséquence** des événements révolutionnaires. Mais le sens de la causalité importe peu : le seul élément pertinent pour la suite du processus révolutionnaire est de savoir si la classe dirigeante est divisée et, le cas échéant, à partir de quand.

• **Autres facteurs susceptibles de modifier le rapport des forces**. Les dissensions à l'intérieur de la classe dirigeante ne sont pas les seuls facteurs capables de renverser la situation au profit des révolutionnaires. Les aides extérieures jouent un rôle central, soit pour permettre à un régime autocratique de survivre (en raison de considérations géostratégiques et moyennant éventuellement certaines concessions), soit pour aider des révolutionnaires à le renverser. De ce point de vue, l'Arabie saoudite, le Bahreïn, le Qatar ou les Émirats Arabes Unis doivent faire l'objet d'une attention particulière. L'exemple de la Libye illustre aussi clairement les évolutions qui peuvent survenir aux différentes étapes d'un processus révolutionnaire, avec une vague révolutionnaire initiale, puis la reconquête rapide du terrain perdu par les forces gouvernementales et, dans un troisième temps, le retournement de situation, consécutif à l'intervention militaire de l'OTAN.

■ 3. Pourquoi les révolutions sont imprévisibles dans les autocraties

« 14 juillet 1789 : rien ». Cette annotation célèbre de Louis XVI dans son journal est souvent présentée comme la forme la plus achevée de l'aveuglement politique[7]. En fait, elle témoigne moins d'un manque de perspicacité spécifique du Roi que d'un phénomène très général : les révolutions, aux causes si

6. On rencontre des paradoxes similaires à celui de la non-participation dans de nombreux autres domaines des sciences sociales, notamment dans l'analyse des comportements politiques d'abstention (il est en effet très difficile d'expliquer simplement pourquoi un électeur « rationnel » vote).

7. Même si cette annotation semble, selon certains historiens, avoir été exploitée de façon quelque peu abusive.

évidentes ex-post pour les historiens, ont rarement été anticipées par ceux qui en ont été les contemporains. À preuve, l'ambassadeur d'Angleterre en Russie, écrivant à Londres trois jours avant la chute du Tsar en 1917, précisait que « des désordres ont eu lieu aujourd'hui, mais rien de sérieux. » On pourrait poursuivre dans la même veine en recherchant la liste des courriers diplomatique expédiés par les ambassadeurs des grands pays industrialisés dans les pays MENA[8] (au moins ceux publiés par WikiLeaks) concernant les perspectives politiques dans la région fin 2010-début 2011.

On doit à Timur Kuran l'une des meilleures explications des raisons pour lesquelles, la plupart du temps, les révolutions surprennent aussi bien les révolutionnaires que les pouvoirs politiques, les experts ou les journalistes.

Kuran, qui s'est inspiré de l'expérience de la révolution iranienne (1978-79), s'appuie sur une distinction ingénieuse entre les **préférences privées** et les **préférences publiques** pour expliquer pourquoi « une étincelle peut mettre le feu à toute une prairie » (selon la formule chère à Mao Tsé-toung). Dans un régime autocratique, révéler ses vraies préférences est très risqué. Au lieu de cela, les individus vont révéler des préférences publiques « stratégiques », c'est-à-dire plus en accord avec la pensée officielle. Toutefois, quand l'**écart entre préférences privées et préférences publiques** dépasse un certain seuil, un réajustement brutal se produit. Les préférences privées se révèlent au grand jour et la plupart des individus constatent qu'ils partagent les mêmes aspirations. L'effet de surprise vient de ce que personne, ni le gouvernement, ni l'opposition, ni la population ne disposait d'une information correcte sur les vraies préférences des individus.

■ 4. L'impact de la « révolution de l'information »

Les révolutions arabes ont enfin montré l'absence d'un élément très important dans la théorie actuelle de la révolution : l'influence exercée par une autre « révolution », celle de l'information et du multimédia. Déjà, lors de la chute du Mur de Berlin, plusieurs commentateurs avaient souligné l'impact des émissions de la télévision ouest-allemande sur les populations de l'Allemagne de l'Est et des pays limitrophes du Bloc de l'Europe de l'Est.

Avec l'Internet, les satellites et les téléphones mobiles sophistiqués, il est maintenant possible de faire beaucoup mieux, en transmettant n'importe quel type d'information à l'ensemble du « village planétaire », instantanément et pratiquement sans coût. L'opinion mondiale a ainsi reçu quotidiennement, en direct ou quasi direct, des dizaines d'informations et de témoignages.

8. Middle East and North Africa.

Ces mêmes instruments techniques ont aussi fortement contribué à accroître l'efficacité des protestations, en permettant de coordonner l'action des personnes qui participent aux manifestations, comme s'il s'agissait d'armées en opération – et cela de façon quasi anonyme et secrète.

De leur côté, les gouvernements mis en cause ont été de moins en moins capables de contrôler l'information politique que la population recevait directement de l'extérieur, envoyée par des amis ou des parents résidant à l'étranger (notamment en France)… sauf à bloquer l'ensemble de l'activité socio-économique du pays.

Cette fluidité croissante de l'information explique en partie la façon extrêmement rapide dont la révolution tunisienne puis les suivantes se sont propagées dans les pays voisins, avec des effets de cascade fondés sur une volonté profonde d'imitation. Chacun pouvait en effet se dire que «ce qu'un pays était parvenu à faire, un autre pouvait raisonnablement espérer le reproduire». Comme on peut le constater, la «révolution de l'information» n'est donc pas nécessairement cet instrument diabolique de contrôle des populations à la George Orwell que certains dénoncent régulièrement. Tout au contraire, elle a servi ici à accélérer le départ de plusieurs autocrates et en a incité d'autres à ouvrir fortement leur régime politique. Avec le recul du temps, il y a de grandes chances pour que l'on reconnaisse qu'elle a contribué de façon décisive à tracer un nouveau cours dans l'histoire du XXI^{e} siècle commençant.

Une réserve toutefois : la théorie économique de la révolution, au moins jusqu'à maintenant, s'est contentée de traiter de la seule première phase des processus révolutionnaires, celle de la protestation populaire active face au pouvoir en place. La suite, celle de la transition vers un nouveau régime politique, est tout aussi délicate. Comme le montrent les évolutions actuelles dans la région MENA, les pays concernés par les troubles sociaux peuvent être amenés à suivre des cours très différents. Ceux-ci peuvent aller d'une transition tranquille, ou du moins pas trop chaotique, à des situations de quasi guerre civile, avec ou sans intervention extérieure. Mais ces questions, pour intéressantes et importantes, relèvent plus du domaine de disciplines connexes, comme, selon les cas, la théorie des constitutions ou la théorie des conflits.

L'État défaillant : une autre opinion

Charles B. Blankart
Université Humboldt de Berlin et Université de Lucerne

J'aimerais remercier les organisateurs des Rencontres Économiques d'Aix de me donner l'occasion de présenter l'introduction à la session sur les « États défaillants ». En effet, une introduction remarquable est déjà publiée dans le programme. Mais je suppose qu'il serait peu utile de simplement ajouter mon consentement à ce texte afin de nous joindre tous au chœur de ceux qui critiquent les « États voyous, paradis fiscaux, enclaves réglementaires », en somme « les États qui ont choisi de déroger aux règles de droit qu'appliquent les autres ». Le passage cité de l'introduction ne manque pas de mettre en évidence la perception péjorative de quelques États. Cependant il me semble difficile de mener une analyses scientifique en supposant préalablement que les uns sont les « bons » et les autres les « méchants ».

Ce serait une manière de conduire une discussion inconnue dans les sciences naturelles. Isaac Newton ne se serait jamais plaint qu'une feuille de papier tombe moins vite qu'une pierre. Au contraire, pour lui cette observation déviante aurait représenté un problème qu'il fallait expliquer. De même en sciences économiques, notre tâche n'est pas de prononcer des jugements de valeur, mais de mener une analyse strictement positive.

Apparemment il y a deux groupes d'États. Les États du groupe A pratiquent le principe de résidence, en soumettant les revenus du monde entier d'un individu à l'impôt, tandis que les États du groupe B pratiquent le principe de territorialité où seuls les revenus gagnés sur un territoire sont imposables. Les adhérents du groupe A pensent que le principe de résidence est la forme d'imposition la plus naturelle du monde (un droit naturel ?) et, sur cette base, tous les pays devraient bien sûr l'appliquer, à défaut de quoi le principe de

résidence devrait être imposé par pression politique ou même militaire (à en croire les propos de quelques politiciens allemands). De leur côté les pays du groupe B se sentent agressés par l'attitude expansionniste du groupe A.

Au lieu de dire que les uns ont raison et que les autres ont tort, il vaudrait mieux comprendre le processus qui a mené à cette différence d'opinions. Au niveau international il y a deux règles qui comptent : premièrement, le *statu quo* comme point de référence, et deuxièmement le départ volontaire du *statu quo* pour tous les États.

Sur le plan de l'imposition, le *statu quo* est défini par l'imposition qui existait préalablement. C'est sans doute le principe de territorialité. Les impôts réels imposés à la source sur le sol et les bâtiments, les métiers etc. sont antérieurs aux impôts sur le revenu. Ainsi s'explique l'impôt sur les portes et fenêtres qui fut en vigueur en France depuis la révolution jusqu'en 1926. Sous cet impôt, le lieu de résidence du contribuable n'avait aucune importance. C'est seulement après l'invention et l'introduction de l'impôt sur le revenu, en France depuis 1914, que le lieu de résidence est devenu déterminant pour l'imposition. La question se pose dès lors : Quel revenu doit être imposé ? Celui gagné dans le pays de résidence ou le revenu provenant du monde entier ?

Les premiers impôts sur le revenu en Prusse et en Saxe en 1869 partaient encore du principe que le revenu reste attaché à la source. Le contribuable prussien était donc imposable en Prusse pour son revenu de provenance prusse et en Saxe pour son revenu de provenance saxonne. Il était en même temps exempt d'impôt en Prusse sur le revenu saxon. Et vice versa pour un ressortissant saxon. La raison en est que chaque pays devait être en mesure de financer ses besoins d'infrastructure engendrés par les investissements dans le pays respectif. Le principe de territorialité correspondait donc à l'imposition selon le principe de la couverture des besoins financiers.

Cet ordre tout à fait logique et efficace a été bouleversé en 1918 par l'accord unilatéral entre les États-Unis avec le Royaume Uni d'imputer aux revenus domestiques du contribuable ses revenus obtenus dans l'autre pays respectif. Le principe de résidence était né. Son efficacité est ambiguë comparée à celle du standard saxo-prussien. Cependant, les recettes fiscales se sont avérées plus élevées pour les deux États sous un système d'impôts progressifs. C'est ainsi que s'explique le triomphe du principe de résidence durant les années suivantes.

Mais le calcul des États A comportait une lacune. Les pays adoptant le nouveau principe ont oublié la seconde condition. C'est-à-dire qu'ils ont ignoré que le départ des pays A du *statu quo* n'implique pas nécessairement

que les pays B suivent. Le principe de la majorité ne compte pas au niveau international. Au contraire, plus les pays A exploitent leurs contribuables sous le principe de résidence, plus les pays B profitent de la migration de capital dans leurs propres juridictions et moins ils sont enclins à adopter le principe de résidence. Au contraire, ils tiennent à maintenir le principe de territorialité qui leur permet d'attirer des capitaux des pays A à un taux d'imposition attractif. Cet arbitrage fiscal est devenu cause de multiples plaintes des pays A. Pourtant il n'a rien d'incorrect. Si les gouvernements A avaient adhéré au système saxo-prussien, aucun problème ne serait survenu. Il n'y a donc aucune raison de qualifier les pays B d'États défaillants ou de paradis fiscaux.

Il est bien sûr compréhensible que les pays A, du point de vue de leur intérêt fiscal, tentent d'étendre le principe de résidence aux gouvernements B ou au moins de combler la lacune que représentent à leurs yeux les pays B. Pour cela, chaque pays devrait fournir les informations fiscales sur les ressortissants d'autres États aux autorités du pays de leur résidence. Mais comment y parvenir? Pourquoi ne pas utiliser l'OCDE dont l'article 26 du modèle de «Convention fiscale concernant le revenu et la fortune» établit une obligation d'échanger des renseignements pour l'application correcte des législations fiscales nationales ?

Mais ce n'est pas encore suffisant. Car que faire si l'unanimité entre les pays membres d'après la «Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques de 1961» n'est pas atteinte ? Le plus facile est de violer la Convention. En 2008, par exemple, le Secrétaire Général de l'OCDE, M. Angel Gurría, a établi et publié une liste noire contenant les pays membres et non-membres qui refusaient de pratiquer l'échange des renseignements d'après l'article 26 de la Convention mentionnée. Ainsi une pression politique a été exercée contre les pays (membres) en non-conformité avec la Convention fondatrice de l'OCDE.

Les accords internationaux reposent ainsi sur deux principes : le *statu quo* et le consentement volontaire à chaque modification. Ces principes servent de base commune à toute coopération entre États. Cependant, ils sont parfois violés par des États importants pour avancer leurs propres intérêts aux dépens des pays moins influents. Ils y parviennent si les vetos des petits États ne sont pas suffisamment crédibles. De telles violations ne sont pas sans coûts, et ceci pour toutes les parties. Elles engendrent un climat de méfiance entre les États et réduisent à long terme la coopération internationale. Ainsi la lutte des grands États contre les petits États au titre des paradis fiscaux se mène au détriment de tous. Elle se révélera à terme comme jeu à somme négative.

L'État sans l'État

Pierre Duquesne
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Les politiques de développement ont, bien entendu, leurs modes. Si les décennies 1960 et 1970 ont été marquées par l'importance accordée aux infrastructures et aux pôles de développement, et si les vingt ans qui ont suivi ont vu l'accent mis sur les objectifs sociaux, la réflexion mondiale et l'action des bailleurs, depuis le début du XXIe siècle, s'articulent autour de la mise en place d'institutions et de procédures dans des pays dont on peine souvent à définir le nom, alors même qu'ils représentent un bon quart des États du monde : États défaillants, fragiles, faibles, en crise ou même voyous…

Les événements des derniers mois – création de nouveaux États, révolutions démocratiques, élections difficiles, catastrophes naturelles… – ont confirmé la nécessité d'institutions étatiques solides, aptes notamment à prévenir et à gérer les crises. Bien souvent, l'état de nature, qui refait malheureusement surface dans de nombreux pays à l'occasion de ces difficultés, renvoie à une réflexion sur la nature de l'État.

L'exemple palestinien

Construire des institutions en environnement contraint n'est pas une tâche insurmontable, comme le montre l'exemple palestinien. Le pari fait à la Conférence internationale des donateurs pour l'État palestinien (Paris, décembre 2007) était de commencer à bâtir cet État, en dépit des vicissitudes du processus de paix. Ce pari est aujourd'hui gagné. Les institutions internationales (FMI, Banque mondiale, Nations Unies) estiment que les Palestiniens sont non seulement en capacité de créer un État mais de le bien

gérer, en avance parfois même sur d'autres pays à revenu intermédiaire, y compris de la région. Les Palestiniens ont tout à la fois accompli des réformes pendantes dans bien des pays en développement (gouvernance, sécurité, allocations sociales, réduction du déficit public de 13 points de PIB en trois ans, notamment grâce à la forte diminution des subventions à l'électricité et à l'eau) et anticipé des réformes à venir dans certains pays développés (transparence mensuelle des comptes publics sur Internet, certification annuelle de ceux-ci, modernisation bancaire, y compris à Gaza, grâce à l'action de l'Autorité monétaire palestinienne, en laquelle le FMI voit désormais une quasi banque centrale sans monnaie nationale). Ce travail a certes été facilité par une aide internationale exceptionnelle (7,7 Mds$ d'aide sur les trois dernières années, dont 4,3 d'aide budgétaire), mais cette assistance est plus le résultat des politiques menées que sa cause.

▶ L'exemple haïtien

Construire de l'État dans les ruines est souvent nécessaire. Le diagnostic posé par tous après le tremblement de terre en Haïti le 12 janvier 2010 demeure le bon. Un séisme d'une telle magnitude n'aurait pas dû faire de tels dégâts (pertes physiques et économiques estimées à 120 % du PIB) s'il ne s'était produit dans un pays où l'État était déjà très faible. Il ne s'agit pas seulement de reconstruire des bâtiments mais de construire des institutions : il n'y a pas de ministère du logement en Haïti, pas de cadastre, guère de système de prévention et de gestion des risques, pas de gouvernance réelle de l'éducation ou de la protection sociale (secteurs qui sont, pour l'essentiel, laissés au libre jeu du « marché »).

Dans l'attente de l'indispensable création d'une agence ou d'un ministère de la reconstruction purement haïtien, un dispositif original a été créé, la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH), dont le conseil d'administration regroupe quatorze Haïtiens représentatifs de tous les pouvoirs et des forces vives du pays et quatorze bailleurs multilatéraux et bilatéraux venus des capitales (ce qui permet de maintenir l'intérêt des donateurs). En fonction de la stratégie de développement haïtienne, cette commission décide des projets (y compris ceux des ONG, ce qui est sans précédent) et débat des stratégies sectorielles. Elle force à la coordination et à la prise de décision, tant du côté haïtien que des bailleurs. Elle ne saurait se substituer aux ministères haïtiens, mais elle peut les aiguillonner, en même temps qu'elle rassure certains bailleurs importants et assure la traçabilité de l'aide.

Aide Publique au Développement, dans quelles conditions ?

Ces deux exemples polaires (d'un côté, un État qui attend la traduction juridique de son existence de plus en plus claire dans les faits, de l'autre, la plus ancienne République noire du monde) montrent que l'aide internationale ne se déploie pas seulement pour des raisons compassionnelles ou caritatives. Pour convaincre aujourd'hui les contribuables occidentaux et leurs représentants d'octroyer de l'aide publique au développement (APD), il faut, toujours et partout, démontrer qu'on aide à bâtir de l'État. Naturellement, les modalités de cette APD doivent se transformer : de l'aide budgétaire plutôt que de l'aide projets, des dons plutôt que des prêts, une plus forte coopération entre bailleurs avec un alignement sur les priorités définies par le pays lui-même, de l'assistance technique, une inclusion de tous les acteurs non gouvernementaux (ONG, collectivités locales, entreprises…) aussi bien chez les donateurs que dans le pays récipiendaire.

Il faut prendre le risque de ne pas contourner les institutions étatiques locales, en exigeant parallèlement des progrès visibles dans la gouvernance des finances publiques. Un bon critère de gestion est le taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB, lequel témoigne de la capacité à lever des recettes internes qui réduiront la dépendance à l'aide internationale, permettront de couvrir les dépenses de fonctionnement des équipements financés par les bailleurs, obligeront à gérer de manière intègre et serviront à réduire les inégalités.

La plupart des « grandes causes » mondiales (lutte contre les pandémies, environnement, éducation, sécurité alimentaire…) ont désormais recours à au moins un fonds international spécifique destiné à les financer. Ce n'est pas le cas du développement d'institutions étatiques. Ce domaine, plus que tout autre, n'est pas dans le mandat d'une organisation multilatérale particulière et fait appel aux compétences de la quasi-totalité d'entre elles, sans même parler du rôle que sont en mesure de jouer les bailleurs bilatéraux. On pourrait donc envisager la création d'un Fonds d'aide à la construction des États (FACE). Ce fonds fiduciaire multibailleurs accueillerait des contributions multilatérales et bilatérales, gouvernementales (éventuellement obligatoires) ou non gouvernementales volontaires (des ONG aux collectivités locales en passant par les entreprises). Il mettrait en place des programmes d'appui dans les grands domaines régaliens (institutions politiques, sécurité, finances publiques, services sociaux de base, environnement des affaires…).

Il offrirait financements et assistance technique, en s'appuyant sur les dynamiques locales. Son fonctionnement pourrait être supervisé par un conseil international représentatif des principaux acteurs du Nord et du Sud.

Même si elle le doit, la communauté internationale ne peut pas seulement se contenter de reconnaître ou de reconstruire les États après conflit ou catastrophe. Elle doit aussi les aider à se construire, sur la base de priorités définies par ces pays eux-mêmes. Il y faut certes de l'abnégation et de la patience. Mais ce sont les conditions de réduction du nombre des États défaillants.

Pays en développement : sortir du statut d'État défaillant

Martin Ziguélé
Ancien Premier Ministre de la République Centre-Africaine

Mon propos se limitera, bien sûr, à l'Afrique que je connais mieux que d'autres régions en développement pour des raisons évidentes. J'y suis né. J'y ai fait toutes mes études et toute ma carrière professionnelle. Comme le dit justement un proverbe africain, «*lorsque le crocodile sort de l'eau et vous dit que l'hippopotame est borgne, vous ne pouvez pas dire que ce n'est pas vrai.*»

Je suis arrivé en France de manière quasi permanente en mars 2003 après un coup d'État chez moi en Centrafrique. C'est d'ailleurs ce coup d'État qui a mis fin à mes fonctions de premier ministre. Quand je regardais la télévision, je pensais que l'on parlerait de l'Afrique. Je me suis rendu compte que l'Afrique n'intéressait en fait presque personne. Quand on est en Afrique, on pense bien sûr que l'Afrique est le centre du monde, surtout quand on vient d'un pays qui s'appelle la République centrafricaine !

Je me suis aperçu petit à petit que l'Afrique, au mieux, c'est la relation des coups d'États, des révoltes, ou des révolutions, mais ce n'est pas que cela, bien entendu. L'Afrique, c'est bientôt un milliard d'habitants dont 70% sont des jeunes de mieux en mieux éduqués. C'est une Afrique réservoir, mais déjà pourvoyeuse de matières premières dont certaines n'existent nulle part dans le monde. De fait, c'est en Afrique que l'on dénombre le plus grand nombre d'États défaillants en 2011, selon le classement du *think tank* indépendant américain *Fund for Peace* associée à la revue *Foreign Policy* : en effet des vingt États les plus défaillants du monde que sont la Somalie (1re), le Tchad (2e), le Soudan (3e), la République Démocratique du Congo (4e), Haïti (5e), Zimbabwe (6e), Afghanistan (7e), mon pays, la République Centrafricaine (8e), l'Irak (9e), la Côte

d'Ivoire (10e), la Guinée (11e), le Pakistan (12e), le Yémen (13e), le Nigeria (14e), le Niger (15e), le Kenya (16e), le Burundi (17e), la Birmanie (18e), la Guinée-Bissau (19e) et l'Éthiopie (20e), quatorze États soit 70% du total, sont africains. Ce classement est établi à partir de douze indicateurs dits de vulnérabilité, qui constituent eux-mêmes «l'indice de vulnérabilité» noté de 0 à 120, de chaque État. Ces indicateurs de vulnérabilité sont répartis au nombre de douze.

- **Quatre indicateurs sociaux :**

– la pression démographique,
– les mouvements massifs de réfugiés et de déplacés internes,
– les cycles de violences communautaires,
– l'émigration chronique et soutenue.

- **Deux indicateurs économiques :**

– les inégalités de développement,
– le déclin économique subit ou prononcé.

- **Six indicateurs politiques :**

– la criminalisation et la délégitimation de l'État,
– la détérioration graduelle des services publics,
– les violations généralisées des Droits de l'homme,
– l'hégémonie de l'appareil sécuritaire,
– l'émergence de factions au sein de l'élite,
– l'intervention d'autres puissances dans les affaires intérieures de ces États.

Ces États défaillants africains cumulent donc, à des degrés divers, plusieurs indicateurs de vulnérabilité. Si la Somalie qui n'a plus «d'État» à proprement parler depuis les années 1990, est dans tous les esprits à cause, entre autres, de la piraterie maritime dans l'Océan Indien, les autres États défaillants font face à d'autres défis « moins sanglants ». Cependant, le substrat est le même : ces pays se caractérisent par de grandes difficultés à subvenir aux besoins basiques de la population tels que la santé, l'éducation, la défense nationale, les services sociaux de base et évidemment la sécurité publique, alors même que les potentialités économiques et notamment minières et minérales y sont énormes.

▶ **Que faire, comment faire et qui doit faire quoi pour sortir ces pays de leur situation ?**

Les actions à mener sont à la fois politiques, économiques et géostratégiques.

▶ Des actions politiques

– Il s'agit principalement de recréer des États crédibles et forts, dotés de gouvernements légitimes, avec l'appui politique déterminé de la communauté internationale. Quand un État n'est plus en mesure d'assurer la protection de ses propres ressortissants, il devient une source d'instabilité et une menace pour ses voisins. Par conséquent, la responsabilité de la protection de cet État doit passer à la communauté internationale qui devient responsable «par défaut».

Cependant, toute mission suppose trois conditions : un objectif clair et précis, des hommes capables de mener la mission, et des moyens adéquats. C'est pourquoi, la reconstruction d'États défaillants doit être précédée de la mise en place d'un système de pilotage stratégique, chargé d'élaborer une stratégie commune et concertée d'intervention des principaux bailleurs. C'est la disponibilité d'un tel cadre stratégique d'intervention, cohérent et aux priorités arrêtées en accord avec le gouvernement assisté, piloté par une autorité internationalement crédible et doté d'un mandat clair, qui en garantira l'efficacité. La réunion de ces conditions permet de construire et ou de reconstruire des institutions légitimes, modernes et efficaces à court et moyen terme. Ces stratégies intégrées de *Nation building* et de *State building*, ont déjà été menées par les Nations Unies, qui disposent d'une somme d'expériences acquises indéniable en la matière (Libéria, Sierra Leone, Mozambique, etc.) Les Nations Unies ont l'avantage de pouvoir se doter de la légalité et de la légitimité nécessaires pour agir, si besoin est, par la force. Elles mobilisent généralement dans leurs actions l'Union européenne, et certains de ses pays membres dont l'expérience historique et l'influence sur les pays africains à assister est indéniable, ainsi que des acteurs régionaux et sous-régionaux.

– Les difficultés politiques ne doivent pas être sous-estimées, car il y a bien des rentiers insoupçonnés des situations de chaos. La reconstruction de l'appareil régalien d'un État défaillant, ainsi que celle d'institutions nécessaires à la relance de son économie, ne sont pas de l'intérêt de certains acteurs, notamment des factions qui monopolisent le pouvoir économique et instrumentalisent les tensions ethniques et religieuses comme moyens de maintenir le chaos politique. Ces factions sont douées dans l'art d'utiliser toutes les ressources de contrôle d'un appareil d'État, même défaillant, pour se maintenir en place. Le trucage des élections, l'intimidation des contre-pouvoirs éventuels et la corruption des élites et des notables leur permettent de tenir l'État et les rentes, tout en se couvrant d'un vernis démocratique. La tentation du laisser-faire, sous-tendue par une lecture fataliste de l'histoire de l'Afrique, des expressions malheureuses comme «Ils sont tous comme

ça», «On ne pourra rien changer, c'est leur nature», «Ils ne sont pas mûrs pour la démocratie», etc. le prouvent. Très souvent les interventions de la communauté internationale n'arrivent que lorsque les dégâts deviennent insupportables. En d'autres termes, beaucoup de pays post-conflits n'auraient pas dû arriver à ce stade si les réactions de la communauté internationale avaient été diligentes et cohérentes.

Il faut reconstruire des États viables, c'est-à-dire se donner les moyens de faire triompher les valeurs démocratiques universelles qui garantissent la présence des forces politiques aux opinions différentes dans la représentation nationale par le biais d'élections libres. Les minorités doivent être respectées. La viabilité d'un État sous-tend sa stabilité, et cette condition détermine son attractivité pour des investissements durables dans l'économie réelle, gage de création de richesse et d'emplois nécessaires à la permanence de l'État.

▶ Des actions économiques

Si certains États défaillants disposent des ressources minières et minérales non négligeables (cas du Nigeria et de la RD Congo entre autres), d'autres en ont moins. Tous font cependant face au même problème : la médiocrité des capacités de gestion macroéconomique avec une vision claire des objectifs à court, moyen et long termes. Il faut promouvoir l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale, par l'émergence de capacités locales à même de développer durablement les économies, tout en protégeant leurs actifs et leur environnement.

– Il faut développer et renforcer leurs capacités à créer un environnement favorable à la promotion des investissements privés, y compris mais pas uniquement les Investissements Directs Étrangers (IDE). Ce n'est pas une tâche aisée, face à une culture administrative fondée sur la toute-puissance de l'État, pourtant défaillant. La promotion des investissements privés est le seul moyen d'assurer la viabilité budgétaire de ces pays par le biais d'une fiscalité transparente et performante. Un État debout, ce sont des finances saines. Il faut veiller à ce que le budget dégage un solde budgétaire primaire positif. Cela est nécessaire pour faire face au service de la dette, ainsi qu'à la réhabilitation et à la construction des infrastructures routières, et des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement.

– Il faut aider ces États à maintenir la stabilité monétaire et à éviter le surendettement, surtout lorsqu'il est sans contreparties en matières d'investissements locaux. La maitrise des flux internationaux de matières premières et de leurs revenus est également une priorité.

– Un État défaillant est synonyme d'économie informelle avec ses conséquences

bien connues : corruption des fonctionnaires, travail clandestin, marchés parallèles, contrebande, contrefaçon, trafic de drogue, blanchiment de l'argent sale dans les paradis fiscaux. Il faut donc combattre l'économie informelle.

– Ne plus accepter le détournement de l'aide internationale.

– Il faut développer les moyens de structures telles que LICUS, ou *Low Income Countries Under Stress*, de la Banque mondiale qui acquiert une expertise certaine dans le redressement économique d'États faillis.

▶ Des actions géostratégiques

La défaillance des États a des répercussions géopolitiques qui menacent la stabilité de la région (cas de la Somalie) et modifient les rapports de puissance avec les États voisins. De ce fait, la pensée géostratégique mondiale devra s'orienter autour de trois points.

– Mettre en place effectivement des forces armées régionales au sein de l'Union Africaine, avec l'assistance militaire des Nations Unies et de l'Union européenne, pour faire face aux situations les plus difficiles.

– Œuvrer à la restauration d'un ordre multipolaire, afin de tempérer les tentations impérialistes.

– Trouver les moyens de faire face aux menaces externes et internes communes, tels que les intégrismes religieux et les systèmes maffieux en voie de radicalisation dans certaines zones, en impliquant une collaboration de tous les États.

Sortir un pays défaillant de son statut est une tâche complexe qui nécessite une volonté politique déterminée de la communauté des nations. Cette action est indispensable pour éliminer des facteurs et des foyers de risque d'atteintes très graves aux droits humains, à la sécurité internationale et au développement des échanges internationaux.

Pour conclure, comme le disait le premier Président du Togo indépendant, Monsieur Sylvanus Olympio, « *Quelle que soit la longueur de la nuit, le jour se lève toujours.* » J'espère que mon intervention vous aura permis de comprendre qu'il y a une Afrique qui marche et qui souhaite continuer à marcher.

Une lutte efficace contre les paradis fiscaux

Pascal Saint-Amans
OCDE

Je ne devrais pas intervenir dans cette session consacrée à l'État défaillant. En effet, je m'occupe d'États qui sont tout sauf défaillants. Les « paradis fiscaux » sont des États aux institutions solides, stables, avec une paix civile garantie. Ce sont des États de droit. Quand je dis « États », je me trompe d'ailleurs, car la plupart ne sont pas des États, mais des « juridictions ». Ce sont par exemple des territoires d'outre-mer des Pays-Bas, du Royaume-Uni ou des régions spéciales administratives de la Chine (Hong Kong et Macao). En outre, l'une des caractéristiques d'un État défaillant est que le niveau de revenu y est très faible. En revanche, le niveau de revenu de ces pays est très élevé. Je crois que les Bermudes battent le record avec 75 000 euros par habitant. Nous sommes assez loin de la Somalie. Pour finir, la plupart sont des micro-États, comme San Marino, Monaco, Andorre, etc. Aujourd'hui on n'appelle plus ces territoires des « paradis fiscaux ». Ils sont tous devenus des membres de l'organisation que l'on appelle le Forum mondial. La mondialisation, avec la liberté de circulation des capitaux, notamment pour financer les déficits des États, a considérablement accru le rôle de ces territoires au cours des dernières décennies.

La levée de l'impôt au cœur de la souveraineté

La fiscalité est au cœur de la construction des États et de leur souveraineté, dès les XIII^{e} et XIV^{e} siècle, pendant la guerre de Cent Ans. Les États modernes et les embryons de représentation nationale se sont faits notamment à partir de la levée d'impôts. Cet héritage historique explique pourquoi les États n'abdiquent

pas leur souveraineté fiscale, même dans l'Union européenne. On ne fait aucun progrès en fiscalité dans l'Union européenne parce que la règle de décision est l'unanimité. Pourquoi cette unanimité ? Pour défendre la souveraineté.

Il y a donc d'un côté la mondialisation, de l'autre le principe de souveraineté. Certains États ont besoin de l'impôt pour financer leurs dépenses. D'autres avancent : «nous sommes des juridictions souveraines ; nous, nous ne taxons pas. Par ailleurs, nous ne coopérons pas. Nous assurons une parfaite opacité aux gens qui viendront chez nous», ce qui entre en contradiction avec le principe universellement reconnu qu'un État taxe ses résidents sur leurs revenus mondiaux. Certains résidents essayent de cacher leurs revenus et vont ainsi profiter de l'existence de juridictions opaques qui leur permettent de dissimuler de façon très simple leurs revenus.

▶ La fraude fiscale et la déstabilisation des États

On peut évoquer la Suisse et son célèbre secret bancaire. On peut aussi citer des exemples un peu moins connus. On peut ainsi s'étonner qu'un pourcentage important des investissements étrangers en Chine provienne de Samoa. Il ne s'agit évidemment pas d'argent samoan. Les Iles vierges britanniques sont également un investisseur important en Chine. 800 000 sociétés y sont enregistrées, dont 450 000 sont actives ; presque toutes font des investissements en Chine. Je ne suis pas sûr que ce soit des locaux qui financent ces investissements directs en Chine !

La fraude fiscale est en fait l'un des symptômes d'une maladie beaucoup plus large, dont souffrent les pays développés comme les pays en voie de développement : la corruption. Un intervenant a indiqué que l'une des caractéristiques d'un État défaillant est la corruption. L'une des caractéristiques des juridictions opaques est de faciliter les schémas de corruption. On va y verser de l'argent à l'intention de décideurs publics étrangers le plus discrètement possible, sur un compte offshore. Les mêmes schémas sont utilisés pour le blanchissement d'argent ou le financement du terrorisme. Cela contribue à rendre d'autres États défaillants, du fait d'une absence de régulation volontaire de la part de ces États.

Malgré ce paysage plutôt sombre, des progrès importants ont été faits, surtout récemment.

▶ La prise de conscience et le scandale du Liechtenstein

Au milieu des années 1990, Bill Clinton avait besoin de financer une réforme de la santé et voyait que les multinationales américaines payaient assez peu d'impôts aux États-Unis. Lors du G7 de 1996 à Lyon, il a demandé

à ses collègues européens de lancer un vaste programme de lutte contre les paradis fiscaux. L'OCDE s'y est attelée, et a présenté un rapport en 1998 et une liste des paradis fiscaux en 2000. Les petites juridictions ont été listées, mais pas les principaux centres financiers. Quand j'allais voir les petites juridictions, elles me disaient « Monsieur Saint-Amans, on vous apprécie beaucoup, mais vous reviendrez nous voir quand la Suisse aura mis fin au secret bancaire parce que si l'on bouge, l'argent ira là-bas ». On peut également évoquer le Luxembourg, ou Singapour. Puis, les choses se sont accélérées. Avec le renouvellement de la lutte contre les paradis fiscaux, un glissement sémantique s'est opéré dans le langage des politiques : le paradis fiscal n'était plus seulement une petite île des Caraïbes, c'était aussi la Suisse et son secret bancaire.

Autre événement, le scandale du Liechtenstein qui éclate en 2008. Les autorités allemandes ont frappé un grand coup. Ils ont réveillé le Président de Deutsche Post à 6 heures du matin. La police a débarqué avec la télévision et l'a accusé d'avoir caché quelques millions d'euros dans un *Anstalt*[1] au Liechtenstein. Cela a provoqué un scandale en Allemagne, notamment parce que les politiques en avaient assez, qu'ils fussent de droite ou de gauche, de voir l'argent sortir à l'étranger alors même qu'ils avaient diminué fortement l'impôt sur les successions, l'impôt sur la fortune ou les tranches marginales de l'impôt sur le revenu, et même l'impôt sur les sociétés. La crise financière est survenue et le G20 à compter de la fin de 2008 va s'intéresser aux paradis fiscaux, ce qui va donner un nouvel élan à la lutte contre les juridictions non coopératives.

En novembre 2008, au premier sommet du G20 à Washington, un paragraphe du communiqué du G20 demande aux États de mettre fin au secret bancaire. À partir de là, la machine va s'emballer. Je dois avouer avoir largement contribué à l'établissement de la liste des juridictions coopératives publiée lors du second sommet du G20 à Londres le 2 avril 2009. L'OCDE a cette fois listé quatre de ses États membres : la Suisse, le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche.

Cette liste, ajoutée à la pression des États-Unis dans l'affaire UBS et au retour des hommes politiques dans ce dossier, avec notamment l'intérêt porté par les leaders du G20 et un paragraphe entier sur la lutte contre le secret bancaire dans chacun de leurs communiqués, ont permis de faire des progrès décisifs.

Tous ces développements et ces péripéties ont produit les résultats suivants :

1. Institution/asile.

– Toutes les juridictions ont accepté le principe qu'il fallait coopérer d'un point de vue fiscal, c'est-à-dire échanger des renseignements.

– Toutes les juridictions ont accepté qu'il fallait matérialiser cet engagement par la négociation d'accords, conventions fiscales ou accords d'échange de renseignements, qui sont des traités internationaux.

– Un Forum mondial sur l'échange de renseignements a été mis en place, nous y reviendrons.

▶ Les facéties de Monaco et la réponse : au-delà des listes, la revue par les pairs du Forum mondial

La principauté de Monaco a négocié avec Samoa, les Bahamas, Andorre, le Liechtenstein, le Luxembourg et quelques autres. Monaco était sur la liste blanche… Pour répondre à ce type de facéties, nous avons mis en place le Forum mondial et la revue par les pairs.

Le Forum mondial comprend notamment tous les pays de l'OCDE (34) et tous les pays du G20. La Chine est le premier vice-président de ce Forum mondial. L'Inde est le premier vice-président du groupe qui s'occupe de l'examen par les pairs (l'Afrique du Sud et le Brésil font aussi partie de ce groupe). Mais la force du Forum mondial est d'inclure toutes les juridictions dont nous venons de parler.

Le Forum s'est tout d'abord attelé à la question de la transcription des engagements dans les faits, à savoir l'échange effectif de renseignements. Le groupe d'examen par les pairs a d'ores et déjà permis de publier près de soixante rapports. Ces rapports identifient tous les progrès qui doivent être faits, pas seulement en termes de négociation d'accords, mais aussi en terme d'existence même de l'information. Il faut que dans n'importe quelle juridiction, mais aussi dans les autres États (le Royaume-Uni, la France, les États-Unis et les autres), l'on sache qui est le propriétaire des sociétés ou qui est le bénéficiaire des trusts. Il faut que l'administration fiscale ait accès à l'information. Il faut qu'il y ait des conventions fiscales avec tous les partenaires intéressés et que ces conventions fiscales permettent effectivement l'échange de renseignements.

Les 101 membres du Forum s'examinent les uns les autres. Ainsi Singapour fait des commentaires sur la Suisse ou la Suisse sur les Îles Vierges britanniques. Les États-Unis peuvent se faire reprocher qu'avec une *single LLC*[2] au Delaware, on n'est pas tenu de donner son nom.

2. *Limited Liability Company* (société à responsabilité limitée).

Ce système d'examen par les pairs permet aujourd'hui d'identifier toutes les défaillances d'une juridiction, bien au-delà de savoir si elle a signé douze accords d'échange de renseignements. Il permet aussi de surveiller si les pays appliquent leurs accords. La bonne nouvelle est qu'aujourd'hui ils les appliquent.

▶ Une action bénéfique aux États défaillants, en partenariat avec la Banque mondiale

Pour conclure et faire un dernier lien avec les États défaillants, ou au moins avec les pays en voie de développement, il est important de noter que tous bénéficient de ce mouvement vers plus de transparence. Ce n'est pas seulement bénéfique pour la France, le Royaume-Uni, les États-Unis et quelques autres. Les pays en voie de développement sont les premiers à souffrir de l'évasion et de la fraude fiscale car ils n'ont même pas l'information en interne. Ils ne savent pas toujours quels sont les propriétaires des entreprises qui opèrent en Afrique, en Amérique latine ou au centre de l'Asie. Ils ne peuvent donc pas asseoir leurs propres impôts correctement.

Aujourd'hui, le Forum mondial travaille en partenariat avec la Banque mondiale pour que les pays en voie de développement adhèrent au Forum mondial. Pour ces pays l'intérêt n'est pas en premier lieu d'avoir des informations de la Suisse, des Îles vierges britanniques ou d'autres juridictions de ce type, mais c'est avant tout de mettre en place un cadre légal et réglementaire qui leur permettra d'avoir un système fiscal solide. L'avenir dans les dix prochaines années, pour les pays en voie de développement, c'est d'être capable d'asseoir les impôts. C'est un pilier essentiel de la construction de l'État de droit (du *State building*). Pour les élites, pour les politiques et les gouvernements, cela permet de rendre des comptes (de faire du *reporting*) aux peuples qui les ont élus. Nous programmons aujourd'hui que vingt pays en voie de développement nous rejoindront.

Nous continuons ce travail de sape du secret bancaire, du secret fiduciaire et de lutte contre les *trusts*. Cela fonctionne de façon moins médiatique que la liste de 2009, mais cela permet d'aller en profondeur dans cette lutte contre des États qui sont tout sauf défaillants.

Do States have a Right to Fail?

David Rothkopf
Garten Rothkopf

I will provide a bit of a break here by speaking in the lingua-franca-of-failing-states: English, the largest failing State at the moment. I would also like to begin perhaps on a slightly controversial note, and address the idea that one should not evaluate failed States as though somehow they were good or bad. This is not natural science. We are not talking about whether or not a robin exists or a stream exists. States exist to advance the public good. If they don't, they are not succeeding. Therefore we need to make judgments about whether or not States are working.

With regard to States, we have to ask a question : "Do they have a right to fail? Does a sovereign State have the right to do whatever it wants within its borders? If it does not, what do you do then? And if there is a "right to fail" is it an indefinite right? Can a state claim it has the right to fail in perpetuity or for a long period of time?"

Our discussion begins with the struggle, a thousand of years ago, between theological power and sovereign power. We went from discussing the sovereignty of theology to discussing the theology of sovereignty, which is the way that we view the world today. Although in my mind, it is a bit of a close contest as to whether more crimes were committed in the name of theology or of sovereignty. The power of the State has been overstated from the beginning of the idea of the Nation-State which dates, in most political scientist's eyes, to around 1648, the end of the Thirty Years War and the time of the Treaty of Westphalia.

First, all States are failing to some degree. They fail to meet some characteristics or obligations or expectations. It is not either that you are

failed or not, it is more like heat or the absence of heat; it is a relative state. But throughout the course, since 1648, there have been a number of forces that have eroded the power of all States. Globalization has eroded the power of States to control borders. Financialization, securitization, and globalization have eroded the power of the State to produce its own money. The rule of law has paradoxically constrained the State and its ability to enforce its will randomly. The development of technologies of mass-destruction makes going to war very costly. In fact, only 17 or 20 countries really have the ability to project power across borders.

▶ Semi-States and Super Citizens

We have come now to a world where we have 20 or 30 States that meet the traditional definition of States and about 150 States that I would call "semi-States," that do not. Then you have a new group of actors that I would call "super citizens." There are about 2,000 companies in the world, for example, that have financial resources that exceed the 100 smallest states. Those companies operating globally with those resources, and their political resources, are able to play on the global stage in a way that was unanticipated. Then, of course, down at the bottom of the totem pole, you have citizens, who are trapped within or between some of these places.

This is compounded by the fact that in the global era, we have a growing number of global threats, but we lack global governance mechanisms, tools that enable us to deal with those global threats effectively. Wherever there is a void, there is a failure. We have to recognize that this means somebody must intervene in those places, or deterioration and crimes will occur. We have to ask ourselves tough questions "Does the right of self-determination have an expiration date?" Does a country have the ability to simply say, "We determine we will be a country but we will not solve the problems of within our borders of disease, or poverty, or terrorist groups residing within our borders, or our own inability to take care of our people?" At what point does the rest of the world step in, and if the rest of the world must step in, via what mechanism does it conduct it justly? I think we can all collectively agree that the proper mechanism is not to have the Bush administration of the United States government send a lot of troops there to solve somebody else's problem. But if you don't want big countries stepping in to solve the problems of failed states, who will? How do we create those mechanisms? The only way to do this is to cede sovereignty from nation-states upward to super-national mechanisms that can step-in and address these problems of failure. This is not an abstraction.

The case of Haiti

We talk about these things as though they are occurring. When I was in the Clinton administration, I had a job in which one subset of my responsibilities was to oversee efforts tied to the economic recovery of Haiti. You can hold your applause. We did not do a good job back then. They haven't done a good job in the past year, and that is the reason there is no government in Haiti. There is no mechanism to solve the problems of Haiti. The people are left victims, and nobody wants to say what has to be said, which is that somebody must come in and set rules, and say no, we will spend our money, we will determine where it goes. This violates our idea of sovereignty. But what is more important? The idea of sovereignty, or the individual rights of the people who are trapped within a failed mechanism? That's a tough philosophical problem. And unfortunately, we live in an era, –particularly in the United States, I'll admit it– in which we don't talk about political philosophy. We assume we know what our political philosophies are.

We live in a global era, in which the old models, the model of nation-States being the fundamental building blocks of global society, created in 1648 with the Treaty of Westphalia, doesn't apply anymore. As a consequence, our challenge is two-fold. First, we must begin talking about the problems, framing them as we are here in new terms and debating the core philosophical questions raised by this new system of States, semi-States, super-citizens and billions of people operating within and often at the mercy of these more empowered actors. Then, we must actually translate our conclusions into actions, specifically into new institutions that reflect the new reality, can counterbalance on behalf of the people everywhere these new forces and can do so in a way that allows us to move past slavish adherence to old models that are not only out of date but that are currently effectively imprisoning millions of people in outmoded, dysfunctional states led by the corrupt or the incapable.

La zone euro : une gouvernance défaillante

Jacques-Henri David
Acxior Corporate Finance

Je voudrais simplement attirer l'attention sur un thème qui n'a pas encore été abordé par les participants de cette table ronde. Nous avons jusqu'à maintenant consacré ce débat à la situation de nos voisins africains, asiatiques, indiens, ou de certains micro-États. Mais, des défauts de gouvernance, nous en avons aussi chez nous. Un exemple patent de gouvernance défaillante, c'est la construction européenne, la construction de la zone euro. On a établi la zone euro il y a un certain nombre d'années. On s'est donné une monnaie commune. Mais les États qui ont adhéré et adopté l'euro ne se sont pas donné les moyens de réguler la zone euro efficacement. Le résultat est la situation dans laquelle on se trouve avec la Grèce, avec le Portugal, avec un certain nombre d'États qui en définitive ne se sont pas montrés à la hauteur des engagements politiques, sociaux, économiques, financiers et monétaires qui avaient été implicitement pris lors de leur entrée dans la zone euro.

C'est une vraie défaillance de gouvernance étatique avec un coût énorme pour nos économies. Pensons au désordre sur les taux d'intérêt en matière d'emprunts obligataires. Si l'on était capable d'émettre des emprunts européens à quelques pourcents (2-3%), quelle formidable économie financière cela serait pour l'ensemble des pays européens. Sans parler des risques de crise que cette situation implique.

Manifestement, il y a un manque crucial de gouvernance en Europe. Nous avons un déficit de régulation et un déficit de souveraineté européenne. C'est un vrai sujet de préoccupation pour l'avenir de l'Europe et de la place de l'Europe dans le monde de demain.

L'État : un double rôle de régulateur et d'acteur

Georges Terrier
Davis Polk & Wardwell

Mon intervention consistera à questionner la thématique d'ensemble en me demandant dans quelle mesure il est exact de parler des États défaillants (*failed States*) lorsque l'on considère, du point de vue du droit des affaires, leur double rôle de régulateur et d'acteur. Le résultat auquel on est alors conduit n'est pas si négatif et tranché : il est des domaines où l'État assume pleinement son rôle, selon des modes originaux qui ne cadrent pas toujours avec les clivages en vigueur dans la pensée économique.

L'État régulateur

Peut-on parler ici de défaillance ? Cela me semble difficile. Surtout depuis qu'un vaste mouvement de régulation est venu, au plan mondial, et à l'initiative des États eux-mêmes, s'efforcer de tirer les leçons de la crise financière.

Leçons institutionnelles, d'abord, puisque l'on vient d'assister à une profonde refonte des autorités de régulation et de supervision qui encadrent les marchés, dans un triple objectif de lisibilité, de transversalité et de convergence. Cela est vrai en France où parallèlement à la création de l'Autorité des normes comptables (ANC), de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et du Conseil de régulation financière et du risque systémique, les pouvoirs de l'AMF ont été renforcés.

Cela l'est encore au plan européen où l'année 2011 a vu naître trois nouvelles autorités européennes pour la surveillance des activités financières : l'Autorité européenne des assurances et des pensions

professionnelles, l'Autorité bancaire européenne, et l'Autorité européenne des valeurs mobilières.

Mais, assumant leur rôle de régulateur, les États ont aussi tiré de la crise financière des leçons autres qu'institutionnelles, conduisant à des changements majeurs dans les règles de fond qui encadrent les marchés et régissent le comportement des sociétés cotées et des investisseurs.

Aux États-Unis, c'est un véritable mouvement de régulation qu'a initié le *Dodd Frank Act* du 21 juillet 2010, en matière de produits dérivés, de rémunération des dirigeants et de *corporate governance*, de régulation bancaire et de protection des consommateurs. Ce *Dodd Frank Act* ne s'est pas contenté d'édicter lui-même quelques règles de portée définitive, mais a donné mandat aux autorités de régulation, et en particulier la SEC et la CFTC, d'élaborer elles-mêmes environ 400 nouvelles règles conformes aux directives fixées, et ceci dans un calendrier de 18 mois particulièrement ambitieux. Actuellement, il est certain que ce calendrier ne sera pas tenu et les autorités américaines de régulation se trouvent en situation de surchauffe normative, essayant d'avancer dans le programme fixé par l'État fédéral tout en respectant le processus de consultation des acteurs du marché. Ce qui est attendu, à l'issue de ce processus, n'est rien moins – pour reprendre l'expression de l'une de mes associées New-Yorkaise ancien membre de la SEC – qu'un «tsunami réglementaire».

L'État fédéral américain s'est donc montré très actif dans son rôle de régulateur et il n'a pas hésité à prendre des mesures qui, du point de vue européen, peuvent apparaître comme particulièrement interventionnistes. Je pense notamment à l'encadrement des produits dérivés sur lequel, de notre côté de l'Atlantique, on n'a encore guère avancé.

Par comparaison, les initiatives des États français et européens paraissent moins rapides et fortes. Dans certains domaines où les États-Unis viennent d'opter pour des règlementations de nature impérative, notamment en matière de rémunération des dirigeants, l'Europe semble encore, pour sa part, privilégier une démarche de *soft law*. Or la *soft law* nécessite, pour s'appliquer, du temps, de la confiance, de la pédagogie. Et elle n'est pas toujours adaptée aux temps de crise ou aux situations d'urgence.

Parfois, néanmoins, l'État le comprend et intervient alors de façon régalienne. Un exemple notable est la récente loi du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance. Cette loi a rendu impératif ce que le Code de gouvernement d'entreprise AFEP/MEDEF recommandait simplement.

Ici, l'État n'est pas défaillant. Il est même à l'avant-garde, n'hésitant pas à contrarier les mœurs et les mauvaises habitudes enracinées depuis des générations.

▶ L'État acteur

L'État acteur, partie prenante de la vie économique, là encore, il me semble difficile de parler de défaillance. Au plan mondial, les gigantesques *bail-outs* qui ont suivi la crise financière ont réhabilité un concept bien connu en France, celui de l'État actionnaire : le *stateholder*.

Cet État actionnaire, en France, connaît une nouvelle jeunesse. On l'on vu dans :

– la nomination, en août 2010, d'un commissaire aux participations de l'État (Jean-Dominique Comolli),

– la montée en puissance du fonds stratégique d'investissement (FSI) qui s'est donné pour mission d'agir à la fois comme un investisseur avisé et dans l'intérêt général en aidant au renforcement de la compétitivité de notre économie sur le moyen et le long terme,

– la mise au premier plan des stratégies industrielles et sociales des entreprises relevant du périmètre de l'agence des participations de l'État (APE),

– un interventionnisme présidentiel et gouvernemental affiché dans les affaires économiques, au nom d'une sensibilité accrue aux préoccupations industrielles et, parfois, d'un certain patriotisme économique.

L'État actionnaire redécouvre aujourd'hui le poids qu'une détention significative du capital peut donner dans les *boards* et les assemblées. Plus ouvertement qu'autrefois, il revendique désormais la capacité à « challenger » le management des entreprises dans lesquelles il détient une participation, à l'image «de ce qui est pratiqué par tout actionnaire significatif d'une entreprise privé[1]».

Mais l'État le peut-il ? Est-il un actionnaire comme les autres ? Ses représentants au sein des conseils sont-ils des membres comme les autres ?

Une chose est sûre, l'État dit s'en donner les moyens. Dans son Rapport 2010 sur l'État actionnaire, l'Agence des participations de l'État souligne combien la participation des représentants de l'État aux organes sociaux des entités de son périmètre est un élément fondamental de la mission de l'État actionnaire. Et l'on apprend, dans ce rapport, que la professionnalisation des administrateurs représentant l'État est perçue comme une nécessité. D'où la

1. Christine Lagarde, préface au Rapport 2010, «L'État actionnaire.»

mise en place par l'APE, en liaison avec l'Institut français des administrateurs (IFA), d'un programme de formation destinée aux administrateurs représentant l'État.

Une telle démarche me paraît positive, à l'heure où les impératifs de bonne gouvernance exigent que les conseils soient composés de membres compétents, comprenant le fonctionnement de l'entreprise et s'impliquant suffisamment dans la définition de la stratégie et dans les délibérations pour participer effectivement aux décisions collégiales. Elle est en phase avec la jurisprudence de la Cour de cassation, qui vient de procéder à une mise au point sur la responsabilité individuelle des membres du conseil d'administration. Elle recoupe également les travaux que la Commission européenne a commencé d'engager au sujet du *duty of care*, de l'obligation de soin et de diligence qui pèse sur les membres des conseils.

Une autre chose est sûre : les représentants de l'État dans les conseils ont parfaitement intégré – et parfois même avec une ferveur toute particulière – les recommandations du Code AFEP/MEDEF, notamment pour tout ce qui touche aux éléments de rémunération des dirigeants ou la gestion des conflits d'intérêts. Cela surprend parfois, mais cela peut avoir du bon. Prônant une bonne gouvernance dans les entreprises dans lesquelles il détient une participation, l'État ne peut que s'appliquer cette bonne gouvernance à lui-même.

Par une sorte d'effet boomerang, cela pourrait être une belle contribution de l'entreprise à la gouvernance des États !

Du reste, on pourrait prolonger cette observation en se demandant, de façon un peu provocante, si l'entreprise ne constitue pas, du moins en raison de son organisation et de l'impératif de création et de partage de valeur qui est le sien, une forme plus aboutie, une sorte de dépassement possible du concept traditionnel d'État.

Or peut-on parler des entreprises défaillantes ? C'est évidemment un tout autre débat. Mais l'avocat que je suis a, par profession, toujours tendance à considérer que non !

Continuum et interdépendance entre pays pauvres et pays riches

Martin Hirsch
Agence du service civique

À mes yeux, il y a un *continuum* entre les situations décrites dans les pays les plus pauvres ou les pays dépourvus d'État et dans les pays les plus développés ou les États les plus matures, ou encore entre les pays qui vont mal faute d'État et les pays qui vont mal parce que l'État est dévoyé. Je vois dans ce *continuum* et cette interdépendance un *continuum* et une interdépendance entre les questions de pauvreté dans les pays pauvres et dans les pays riches.

Je fais ce constat à la lumière de mes fonctions actuelles. En effet, je travaille sur les possibilités d'étendre le concept de protection sociale. Il ne s'agit pas d'importer les caisses d'allocations familiales et les URSSAF en Centrafrique, mais d'imaginer comment on peut voir ces principes universels liés aux besoins de développement des pays sur l'ensemble de la planète. Je me bats également depuis de nombreuses années sur la question de la pauvreté dans les pays pauvres.

Prenons tout d'abord la protection sociale dans les pays du Sud, sur laquelle certains pays ont fait des progrès absolument extraordinaires et d'autres n'en ont fait aucun. Des pays parmi les plus pauvres ont aujourd'hui une assurance maladie qui couvre presque la totalité de la population. Dans d'autres pays, il y a une belle constitution qui prévoit l'accès à la santé. Mais seulement 2% de la population (les fonctionnaires et les employés des multinationales) ont accès à cette santé.

En même temps, on s'aperçoit qu'un pays comme l'Égypte a mis en place un fonds personnel de réserve de retraite. C'est avec cet argent que

Moubarak est parti, soit 52 milliards de dollars, si je ne me trompe pas. 52 milliards de dollars ont été prélevés sur l'économie d'un pays. Une partie est placée dans les différents établissements financiers que certains ici dirigent, une autre dans différents pays. Le montant de ces fonds est deux fois supérieur à ce que la France a réussi à faire en quinze ans pour son fonds de réserve de retraite en l'abondant de 20 milliards d'euros. Des prélèvements ont été faits pour la corruption dans ces différents pays.

Sauver nos propres protections sociales

Si cet effort était remis au service d'un intérêt général, au service d'un intérêt de développement, au service d'un intérêt de lutte contre la pauvreté, au service d'un intérêt de solidarité, on aurait les moyens de transformer les choses. Et si on les transformait complètement, cela serait aussi un moyen d'aider à sauver nos propres protections sociales. Chez nous, les protections sociales sont menacées par les écarts de coût du travail. Défendre la protection sociale dans les pays émergents, c'est aussi lutter pour préserver notre modèle social.

Deuxième interdépendance : on voit qu'en réalité la manière dont nous gérons mal les conflits d'intérêts dans nos pays a un lien avec ce qui se passe dans les pays dont on a la détestable habitude de se moquer ou de montrer du doigt. On le voit dans la manière dont on profite des villégiatures dans les pays du Sud. On le voit dans les liens qu'il y a entre les trafics d'armes et le financement de partis politiques. Il existe en réalité une grande complicité des instances. Elles estiment incarner la quintessence de la démocratie par rapport à des pays qui, à la fois en matière de pratiques démocratiques et de corruption, font extrêmement de dégâts.

Troisième constat : les fautes de nos États et leur incapacité à répondre aux principales problématiques, comme celle de la pauvreté. Si l'on se projette dans les prochaines années, on peut se dire qu'à priori on ne pourra pas mettre plus de ressources publiques dans des programmes concernant le vieillissement, la santé, la pauvreté, alors que les besoins seront énormes dans l'ensemble des pays. On ne pourra pas y consacrer plus de ressources publiques. Il y a donc un scandale à gâcher les dépenses publiques.

Nos États sont comme des entreprises qui se seraient privées du département recherche et développement et mettraient des produits sur le marché, sans être passées par les laboratoires, sans être passées par les ingénieurs de recherche, sans être passées par des tests de comportement des consommateurs. Ils balanceraient loi après loi, milliard après milliard, des produits sur le marché au petit bonheur la chance en attendant que la

Cour des comptes vienne dire quelques années après que ces milliards n'ont servi à rien. Il n'y a aucune allusion à l'actualité la plus récente !

▶ Faire des programmes expérimentaux

Nous avons les moyens de pouvoir faire autrement, de tester par des programmes expérimentaux en tenant compte du comportement des différents acteurs afin de savoir ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas. Personnellement, je bous quand je vois qu'aujourd'hui l'école est devenue comme la sécurité sociale sans mutuelle, c'est-à-dire que l'on ne peut pas suivre un cursus depuis la 6e jusqu'aux études de médecine sans passer par des cours privés supplémentaires. On n'a jamais testé les moyens les plus efficaces de faire du soutien scolaire en grande partie en financement public, éventuellement en financement privé, pour aider les enfants les plus modestes à s'en sortir sans être soumis à la double peine par rapport aux autres. Je bous à chaque fois que l'on ne teste pas suffisamment les incitations au travail ou les politiques d'insertion, de telle sorte que l'on puisse mettre l'argent là où il faut pour pouvoir aider les plus défavorisés à reprendre du travail, sans multiplier subventions et primes qui ne servent à rien, sauf aux acteurs économiques qui font tourner « la centrifugeuse ». Cela signifie l'envoi à la périphérie de la société de celles et de ceux qui ont une productivité au travail un tout petit peu plus faible que le seuil de productivité qu'on leur demande. Ceci a des coûts économiques et sociaux considérables.

Il y a à mes yeux un *continuum* entre la défaillance des États, qu'il s'agisse de défaillance d'États par non-respect d'un certain nombre de règles de la communauté internationale sur les finances ou de défaillance d'États qui n'en sont pas pourvus et manquent de maturité sociale, et nos propres défauts, nos propres problèmes et nos propres travers.

▶ 20 millions de pauvres en plus

Première piste : rétablir les éléments de moteur de recherche et de développement. C'est vrai au niveau français, mais c'est vrai aussi au niveau européen. On a mis des objectifs pour 2020 de réduction de la pauvreté à 20 millions de pauvres en moins, mais si cela continue, on aura 20 millions de pauvres en plus. On n'attend pas de l'Europe plus de réglementation mais un soutien au passage à grande échelle des programmes les plus performants, avec des critères de réussite pour orienter les fonds européens.

Deuxième piste : il faut partout dans le monde une politique résolue de lutte contre les conflits d'intérêts pour rétablir le fait que l'État puisse travailler au nom de l'intérêt général.

Pour conclure, cet État ne doit pas être pris en tenaille entre le populisme et les groupes d'intérêt qui se nourrissent l'un et l'autre. Quand les électeurs ou les gens constatent qu'effectivement un certain nombre de lois, de comportements, d'avantages fiscaux sont dictés par quelques groupes d'intérêt bien ciblés, ils se réfugient dans le populisme. Le populisme nourrit le besoin de certains de pouvoir ré-avantager certains groupes d'intérêt afin de contrebalancer ce que revendiquent les indignations populaires. L'un plus l'autre engendrent une situation dans laquelle l'État logique, l'État rationnel, l'État de l'intérêt général perd finalement sa place et son sens. Nous en serons tous les grands perdants.

Rob a Bank, go to Jail; Rob a Country, go to a tax Haven

Cobus de Swardt[1]
Transparency International

More than economic: the cost of corruption.

Corruption is often thought of as an economic or "white collar crime". That ignores the greater implications of corruption, the abuse of power at the expense of the many, which perpetuates social injustice and the exploitation of the vulnerable: denial of healthcare, education, economic opportunity and justice, as well as preventing the holding to account of leaders for the theft of resources.

Such is the human cost of corruption –the denial of access to public services, to economic opportunity, to a voice and to justice– that it cannot be seen as anything but a criminal act of whom the victim is society at large: in short, a crime against society.

▶ Corruption: a crime recognised by international law

Governments have a duty under international law to tackle this crime, but many are in default.

The UN Convention against Corruption (UNCAC) is a model for national anti-corruption legislation, defines criminal corrupt acts such as bribery and allows countries to exchange information and provide mutual assistance to bring such criminal acts to justice. OECD countries, meanwhile, are committed to enforcing criminal sanctions for the bribery of foreign officials.

1. Cobus de Swardt is managing Director of *Transparency International*. Unfortunately, he had to cancel his trip to "Les Rencontres d'Aix-en-Provence, but was considerate enough to send his contribution.

Who is responsible for tackling corruption?

If "rogue states" "depart from the rules applied by other states", how should we name states that fail to sign up, enforce or live by international anti-corruption laws?

When governments fail to enforce existing rules that sanction companies for bribing foreign officials, they allow a crime to flourish that wastes public money, leads to substandard public works, enriches corrupt officials, and cheats honest companies of work. In other words, a crime paid for by the rest of society.

Only 7 of 38 countries signed up to the OECD anti-bribery convention and are actively investigating and prosecuting companies for bribing foreign officials. This situation has shown no signs of improvement for two years.

Meanwhile, bribery is becoming more sophisticated. A government official receiving a bribe to overlook shoddy completion of a public contract or award a tender to a certain company is less likely to receive a brown envelope as they are to be offered equity in a subsidiary registered in a tax haven.

Tax havens: the crime against society

Bribery is not the only corrupt act that takes shelter in the opacity of the international financial system.

Criminal organizations, drug cartels are able to move resources, operations and often human beings across borders almost without impunity, contributing to enormous trans-national illicit flows –upwards of $1.26 trillion[2].

In the midst of Europe's debt crisis, the social impact of tax evasion cannot be overlooked: Greece loses €15 billion a year to tax evasion and has a shadow economy twice the size of its budget deficit. Tax evasion has cost the USA US$3 trillion over the last decade[3]. Assets placed by wealthy private individuals in tax havens represent an estimated annual loss of roughly US $255 billion in tax revenues.

Tax havens that offer their clients secrecy that disguises the beneficial ownership of trusts and shell companies, owners like corrupt officials, have very little incentive to cooperate with investigative and judicial authorities.

---

2. Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows from Developing Countries*: 2000-2009, (2011), http://iff-update.gfip.org/
3. Demos, *Tax Evasion: the Real Cost*, http://demos.org/updates/Taxes_Matter_D5.html.

Inward investment to Vanuatu corresponded to 102% of GDP, compared to 20% in Norway. The Cayman Islands' bank sector is 700 times larger than GDP. The financial sector accounts for 50% of GDP in Jersey[4].

▶ Are Western Governments Accomplices?

At the height of the financial crisis in 2009, the G20 promised to tackle bank secrecy and tax havens.

Three years after the financial crisis, all the countries black-listed by the OECD have been considered compliant, because they signed tax treaties with other countries. This was considered a success, but little is done to control whether tax havens actually provide information and legal assistance to tax authorities. In practice, little has changed.

The challenge is not the existence of legislation against money laundering, but its implementation.

Transparency International France has spent years in French courts trying to get Congolese, Equatorial Guinean, Tunisian leaders' assets frozen and investigated.

Global Witness reports show how banks in supposedly well-regulated jurisdictions such as the UK, France and the US have been able to do business with corrupt senior officials with no apparent regulatory sanction. Preliminary investigations uncovered more than 50 properties and 100 bank accounts linked to them.

Governments are required to pursue enhanced due diligence on "Politically Exposed Persons" regardless of whether they hold an office or have fallen in disgrace. Yet tens of billions of Libyan assets have been frozen throughout western economies. Switzerland alone says that it has frozen US$ 1 billion of assets from North African countries.

▶ What should the G20 do?

In November 2010, however, the world's twenty largest economies, the Group of 20, committed itself to an anti-corruption action plan. How can we judge their progress?

– Firstly, whether or not they have actually signed UNCAC. Germany and Japan have not. Nor has Saudi Arabia. 34 of the 54 jurisdictions classified by IMF as offshore havens have still not ratified. Yet the "emerging economies" are all among the 152 countries that did ratify.

---

4. Norwegian Commission on Capital Flight From Developing Countries, *Tax Haven and Development: Preliminary report*, (2009)
http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/News/2009/pm_taxhavens.html?id=567661

– Secondly, how many foreign bribery prosecutions have been carried out? By the end of 2010, seven high enforcement countries had sanctioned 185 individuals and companies, the other thirty countries have only sanctioned 55.

– Third, anti-money laundering measures: are governments freezing suspicious assets without waiting for a request, working with other countries' officials to assist restitution of those assets that were stolen?

What measures do they have in place to oblige banks to carry out extra checks on politicians or officials? They are not expected to turn away every political client, but when a Suharto steals at least $32 billion or an Abacha $5 billion, they are crippling their society's future.

Transparency can be a powerful tool against those who are putting profit before integrity. Financial institutions should be mandated to publicly disclose their subsidiaries and branches registered in offshore financial centres.

The G20 can also establish global registers of trusts and sanction non-cooperative financial centres, so that those who abet the corrupt also have "rogue" status.

Governments who fail to take these steps, steps which they have already agreed to, are complice in creating impunity not only for the corrupt rulers who steal their country's resources, but the financial experts, lawyers, agents who aid and abet them.

Corruption is a crime against society, it is time governments started to treat it that way.

8.1

Finance mondiale : les États doivent innover

Comment la régulation peut-elle être efficace ?

Le défaut de régulation a-t-il été à l'origine de la crise ? Les nouvelles régulations vont-elles réussir à endiguer la crise, sont-elles des améliorations marginales, ou sont-elles réellement innovantes ?

Contribution du Cercle des économistes

Catherine Lubochinsky

Témoignages

Bruno Angles • Jean-Claude Bassien • Wolfgang Glomb • Már Gudmundsson
Olivier Klein • Thomas Mirow • Henri-Paul Rousseau

Modérateur

Philippe Mabille

Régulation bancaire et financière : un chantier dantesque

Catherine Lubochinsky

La crise ayant été un révélateur des erreurs de régulation et de supervision bancaire et financière, ainsi que de l'inefficacité de la discipline de marché et de l'ampleur de l'aléa de moralité, de nombreuses réformes ont été mises en place au cours de ces trois dernières années. Pour autant, les problèmes de fond n'ont pas été résolus, les nouvelles règlementations paraissent conceptuellement marginales, et se heurtent aux acteurs financiers qui ont du mal à accepter que l'une des premières conséquences soit une baisse de leur rentabilité. Or la dette publique s'est substituée à la dette privée – soulevant ainsi des problèmes de soutenabilité menaçant l'unité de la zone euro – et même si de nombreux établissements ont «remboursé» les États, ils ne se sont pas acquittés de leur dette en termes de conséquences économiques. Les régulateurs ont proposé de nombreuses réformes au cours de ces dernières années, beaucoup encore en cours de négociation, mais la dimension systémique n'est pas encore suffisamment prise en compte, tant dans son aspect temporel (procyclicalité et court-termisme) que dans son aspect transversal (le «*too big to fail*» n'est pas qu'un problème de taille).

■ Y a-t-il un modèle de banque optimal ?

Les États ayant agi en tant que sauveurs en dernier ressort, certains engendrant des conséquences économiques difficilement soutenables pour la population (Islande, Irlande…), il est logique de s'interroger non seulement sur le modèle de banque optimale mais surtout sur les institutions posant un risque systémique. Ce n'est pas une augmentation des fonds propres qui permet

d'espérer réduire ce risque quand le total des actifs dépasse largement le PIB domestique, comme par exemple ceux d'UBS représentant (fin 2010) plus de 300% du PIB suisse, ou ceux de Crédit Suisse, presque 270% !

Une hausse des fonds propres est insuffisante si l'effet de levier n'est pas réduit. Le Canada, seul pays à avoir évité la crise bancaire du fait d'une régulation plus contraignante et coercitive, impose depuis de nombreuses années un levier maximal de 20, ce chiffre ne devant être atteint qu'exceptionnellement. Cette limite est plus restrictive que celle proposée par le comité de Bâle (Bâle 3)… De même, les fonds propres réglementaires des banques canadiennes sont depuis longtemps plus élevés que ceux exigés par Bâle 2. Pas de surprise donc que dans le rapport sur la compétitivité du Forum de Davos 2010, le système bancaire canadien soit classé au premier rang en termes de solidité.

Too big to fail va de pair avec *Too interconnected to fail*. La faillite de Lehman Brothers l'a prouvé, les relations interbancaires, en particulier celles dues aux produits dérivés de gré à gré, soulèvent des interrogations sur l'efficacité interne de mise en place de *collateral* et de gestion des risques. Cet aspect devrait être atténué par l'enregistrement auprès de chambres de compensation et de dépositaires centraux. Reste à résoudre le problème des dérivés « non standards » que les institutions financières ne peuvent/veulent pas enregistrer auprès des chambres de compensation. Une mesure simple consisterait à imposer un provisionnement à 100% en fonds propres de tels produits, mais on comprend que les institutions financières n'approuvent pas une telle mesure. Cependant, une vision systémique requiert de s'interroger sur le transfert du risque systémique vers ces chambres de compensation et dépositaires centraux privés, qui réclament par ailleurs le statut d'institution financière pouvant avoir accès aux banques centrales en cas de problème de liquidité… la solution optimale serait d'avoir des organismes publics et surtout, un petit nombre de tels organismes. La notion de concurrence entre ces types d'établissements dont le rôle est de contribuer à réduire le risque systémique n'apparaît pas pertinente.

Enfin, faut-il faire la différence entre les simples institutions financières systémiques (SIFI) et les quinze à vingt SIFI internationales, qui nécessitent une coordination politique en cas de crise. Les institutions de régulation et les prêteurs en dernier ressort étant encore fragmentés, comment gérer de tels établissements ? On rejoint ici le manque de coordination à l'échelon international (clivage transatlantique ?) des régulateurs nationaux dans un environnement d'enjeux liés à la compétitivité des places financières nationales.

Par ailleurs, le développement du *shadow banking* en dehors de toute régulation bancaire est l'une des préoccupations du *Financial Stability Board* : ce

système parallèle, profitant d'arbitrages réglementaires, effectue non seulement de la transformation des échéances et de liquidité mais recourt également à l'effet de levier. La crise a bien souligné les risques liés aux activités financières non régulées. Les régulateurs, en mettant en place des règlementations trop complexes favorisent l'émergence d'organismes hors système bancaire. Or la régulation doit offrir du *level playing field* car les distorsions de concurrence présentent des effets externes négatifs (à l'instar des conséquences engendrées par MiFiD avec l'opacité accrue due aux *Multilateral Trading Facilities* et aux *Dark Pools*).

■ Simplifier la régulation

Les distorsions de concurrences dénaturent la finalité des règles. La complexité des règles aussi, car elle favorise les arbitrages règlementaires. Si «trop d'impôt tue l'impôt», trop de règles compliquées, donc «optimisables», i.e. contournables, ne permettent que la création d'emplois de juristes et autres spécialistes de la régulation. Le «mille-feuille» régulation devient non seulement indigeste pour les acteurs mais aussi pour les superviseurs. Il faut donc simplifier la régulation. Elle en sera d'autant moins contournable. Ainsi par exemple, dans Bâle 3, le ratio «*tiers one*» ne pourra contenir que des actions et non des produits gadgets.

Le capitalisme n'est pas un système où les profits doivent être privatisés mais les pertes socialisées. Dans cette optique, le principe des COCOs (*COntingent COnvertibles*) devrait être étendu. Ce n'est pas aux contribuables d'être en première ligne pour absorber les pertes en cas de crise systémique. Quels que soient les efforts des régulateurs, il convient d'accepter l'idée qu'une régulation efficace est une régulation qui ne peut pas que réduire la probabilité d'occurrence des crises mais qui doit aussi limiter l'ampleur de ces crises et leurs conséquences sur l'activité économique. Enfin, «la confiance n'exclut pas le contrôle» (Lénine) et donc le rôle des superviseurs est tout aussi primordial.

How to Address the Issue of Flexibility and Financial Harmonization?

Thomas Mirow
European Bank for Reconstruction and Development

The motivation behind this session is obvious. The financial crisis of 2007-2009 originated in a poorly regulated financial sector. Banks turned out to be undercapitalized. Significant risks turned up in portions of the financial sector which were not regulated. Cross-border supervision and bank resolution regimes did not work well.

Resolving the crisis had huge fiscal costs. To make matters worse, many of the structured financial products that had given rise to these losses did not seem to have obvious connections to lending to business or individuals. Rather they seemed to be designed mostly to give investors and financial sector players the opportunity of placing ever more complicated bets. The crisis thus evented a view of the financial sector as a source of socially risky activities without obvious offsetting social benefits. As a result, the will to strengthen and broaden financial sector regulation has been nearly universal.

More importantly, it has been followed by significant action in at least three areas.

• First, extensive work has gone into redefining capital and liquidity standards for banks, and for as such the Basel committee for banking supervision, and the Financial Stability Board led by Mario Draghi. This has led to the Basel III framework, a set of recommendations that must now make its way through national and European legislation. The commission is about to release its proposal for adopting the Basel package in the coming weeks.

• Second, in the European context, there has been significant progress on cross-border supervision. The EU has established three new supervision

agencies with significant powers and is defining a common rulebook that will guide both these agencies and national supervisors.

• Third, national and international supervisor institutions are being reshaped and sometimes created to pay much more attention to the systemic, or macro-prudential elements of financial sector risk.

At the European level, the most tangible outcome of these reforms has been the European Systemic Risk Board, which will examine risks in the entire financial system, including from large institutions.

▶ Are we going far enough?

This is huge progress. European policy makers should be united in supporting the swift implementation of these reforms and in protecting them from being diluted. While more regulation always involves trading off the benefits of greater safety and the costs of stifling innovation and restricting excess to finance, I am generally comfortable with how these trade-offs have been resolved and the proposals for which implementation is currently underway. That said, I also believe that current reform efforts have left significant problems unaddressed. This is where I hope this panel will enrich us with its views and ideas. Impressive as it is, the current reshaping of the regulatory and cross-border supervisory landscape may not go far enough in addressing some of the key weaknesses in the financial architecture that were revealed in the crisis.

I see at least two areas where additional efforts are likely to be needed. For one, regulation remains disproportionately focused on the formal banking system, but there are other sources of finance, and consequently, other potential causes of overleveraging and acid-prize muddles, secondary markets, non-bank financial institutions, and pools of private and sovereign wealth seeking high returns. To some extent the risks from these additional sources of finance may be caught by supervisors taking a macro-prudential view. But do these supervisors have the information that they need to understand what is going on in the shadow banking system? And even if they do, do they have the tools to address these risks? Furthermore, if bringing the shadow-banking system out of the shadows requires new institutions, for example, central clearing houses for the rapidly growing market for derivative contracts, how do we insure that these institutions do not, in themselves, become a new course of systemic risk?

Much work also remains to be done in the area of cross-border crisis resolution. Credible regulation and effective supervision of cross-border financial institutions is only possible if it is clear who will bear the burden if the institution becomes insolvent and needs to get recapitalized. It is my sincere hope that Europe recognizes the imperative of preserving the benefits

of the integrated market, and that cross-border crisis resolution arrangements are put in place to prevent it being undermined by growing mistrust and uncoordinated national regulation.

The second challenge for the undergoing financial sector reforms is to probably adapt them to the financial system, the habitat as it were, in which the regulated constitution operates. I am sensitive to this issue because the financial sectors in the EBRD region, while integrated with advanced Europe, have very different size and structural characteristics compared to more advanced countries. This may alter the cost-benefit calculus that is used to calibrate regulatory standards and perhaps call for entirely new forms of regulation. I will give you some examples. Notably, they do not all go in the same direction. Some call for tougher regulatory standards, or additional regulation, others for less.

– Institutions may be systemic at the national level, even if they are relatively small players in the European field. This argues for allowing national regulators to exceed Basel feeds, capital adequacy standards, when they deem this appropriate.

– Foreign currency denominated lending has been a first-order risk in most countries of emerging Europe, but not in advanced countries. This may call for tougher regulation, and also from forms of regulations that go beyond the realm of capital and liquidity ratios. One example is to encourage banks to differentiate loan to value ratios, and perhaps payment to income ratios, according to the currency of borrowing.

– Developing countries may depend more heavily on trade finance than industrial countries. Assigning greater risk weights to trade finance may hence generate greater costs.

– Banks in emerging Europe leach sources of long-term funding and domestic currency. Developing the confidence in the national currency that will encourage longer-term deposits and domestic capital markets that can be used to issue the bonds will take time.

As a result, if we want to encourage long-term lending, we will need to accept higher liquidity mismatches than maybe desirable for an industrial country's financial system. Hence, adapting the Basel capital and liquidity standards, and regulatory standards more generally to emerging markets will require flexibility. The critical question is how this flexibility can be achieved without jeopardizing the central objective of the Basel process, namely harmonization of regulation. After all, the purpose of this harmonization is not only to propagate best practices internationally, but also to create a level-playing field that would minimize the risks from arbitrage between countries. I have a feeling these are more than enough questions.

The State of Finance and Finance of State: the Regulatory Dilemma

Henri-Paul Rousseau[1]
Power Corporation of Canada

I. A country's financial institution regulator oversees the activities of commercial and investment banks by determining

i) what they can do (the scope of the system defined by the Y^1 axis),

ii) how they can do it (product regulation, Space II),

iii) the conditions in which they can do it (the regulation of institutions, Space I).

II. The scope or size of the system (the Y^1 axis) is defined by the "philosophical and legal regime" which determines what activities a bank is legally authorized to carry out. Over the years, various philosophies have underpinned these legal regimes, ranging from the most conservative (commercial banks being restricted to one single activity –loans– which in turn is limited by the amount of their gold reserves) to the most liberal (commercial banks being authorized to provide trust, brokerage and insurance services in addition to conventional banking services).

The Y^1 axis represents the size or the scope of a country's banking system. It can be measured by the percentage of banks' financing on the institutional market, to which may be added the proportion of their foreign currency assets and the proportion of their off-balance sheet assets in relation to their total assets. The more liberal a country's legal regimes are, the higher this indicator of the system's scope should be.

1. The opinions expressed are those of the author only. They do not represent the views of *Power Corporation*.

Definitions, Concepts & Measures July 2011

Actors

▪ **Financial Institutions (FI)**	Commercial and investment banking providers, including the operations of their subsidiary and affiliated entities
▪ **Regulators**	Institutions responsible for the oversight of FIs
▪ **Government Sector**	State institutions

Concepts

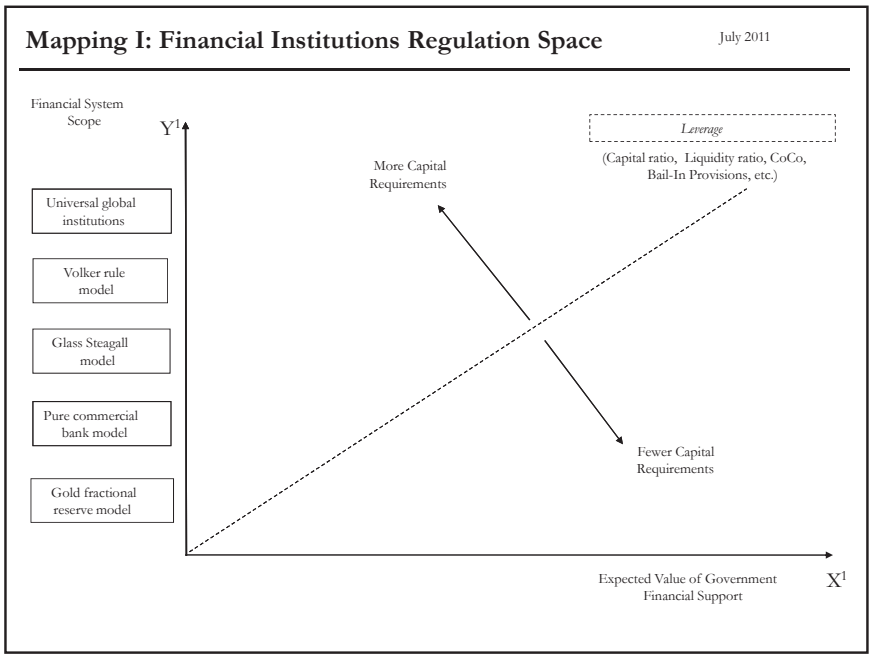
▪ **Financial System Scope (Y^1)**	The design premise of a financial system defining the role of FIs, their permitted activities and geographic scope •**Measures:** % wholesale funding + % foreign assets + % balance sheet assets to off-balance sheet assets
▪ **Government Sector Debt (Y^2)**	Government sector debt •**Measures:** Gross Debt % of GDP
▪ **Expected Value of Government Financial Support (X^1)**	The expected 'backstop' that the government should be prepared to provide in support of the Financial System •**Measures:** Expected Loss (per regulatory 'worst case' stress tests) % of total book equity of the financial system
▪ **Relative Size of the Financial Sector (X^2)**	The prominence of financial sector activities relative to the rest of the economy •**Measures:** Private financial assets % of GDP

III. Space I represents the regulation of institutions, and it is used to establish the relationship between:

i) the scope of the system (the Y^1 axis);

ii) the expected value of government financial support that would be needed to rescue the country's banking system (the X^1 axis). This value can be measured by the ratio of government support required over the total value of the banking industry's book equity. We can call this relationship "the leverage relationship". It defines the relationship between the scope of the system and the anticipated value of government support in the event of a financial crisis. It depends on the regulations that are in force concerning capital ratio, liquidity ratio and the bail-in provisions (the Co-Cos, for example) in the event of a financial crisis or the liquidation of the institutions.

iii) Generally speaking, the greater the system's scope, the greater the amount of government support that would be required in the event of a crisis (the relation is positive). On the other hand, the stricter the requirements are for capital ratios, liquidity ratios and safety cushions, the less government support would be needed in the event of a crisis (the slope would be steeper). So, for a given scope, the anticipated value of government support required in a financial crisis will be lower if the regulatory requirements are very strict. Thus the X^1 axis measures the demand for funds from the state regulator in the event of a financial crisis.



IV. Space II represents the regulation of financial products and is used to establish the relationship between:

i) the scope of the system,

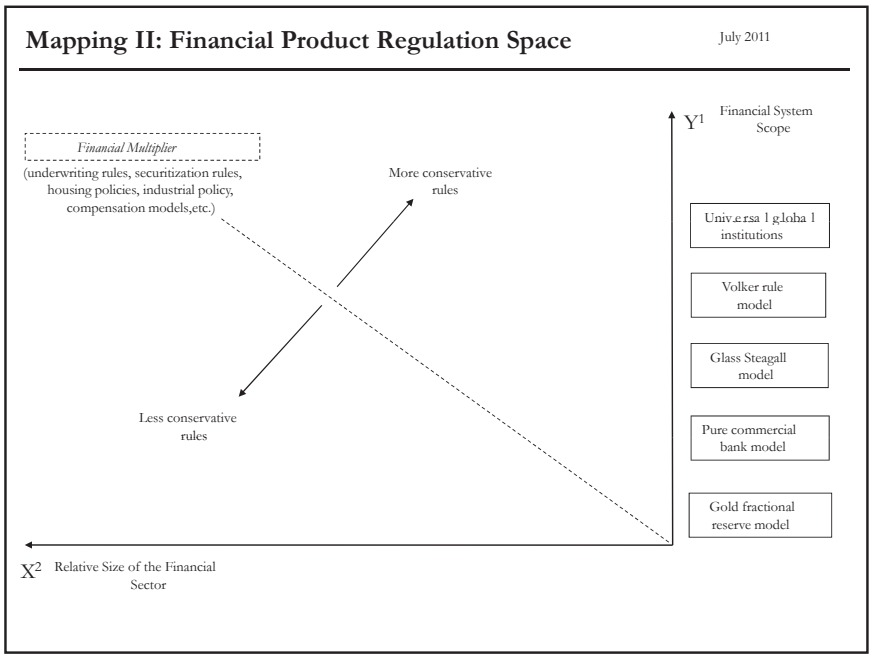
ii) the relative size of the financial sector, shown on the X^2 axis. This can be measured by establishing the ratio of the value of private-sector financial assets to the country's GDP.

This relationship is that of a "financial multiplier" and it depends on the regulation of financial products, such as the rules for loan underwriting and loan securitization, national housing policies and standards governing bankers' compensation.

The more liberal the rules governing financial products are, the larger the size of the financial sector will be. Conversely, the more strict and conservative those rules are (e.g. requiring a sizable down payment for residential mortgages), the smaller the size of the financial sector will be. The same holds true for securitization rules.

So for a system of a given scope, we may find a relatively small financial sector in relation to the economy if the regulations governing financial products are very strict. In that case, the slope of the relationship will be less steep.

Spaces I and II and axes X^1, X^2 and Y^1 give a simple picture of the relationships between the regulator's three fields of intervention: who does what (Y^1), how (X^2) and under what conditions (X^1).

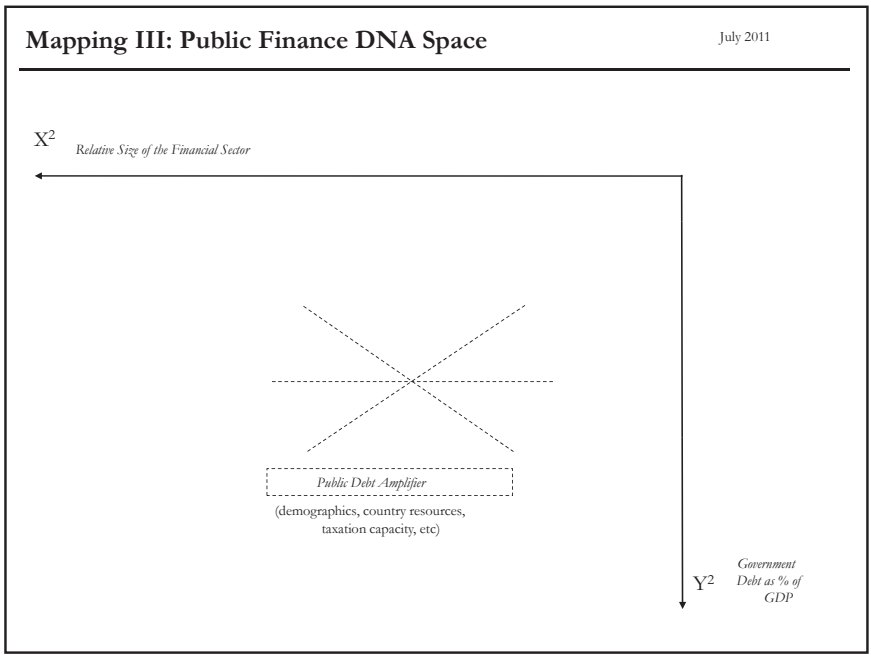


V. Space III is what enables us to include the DNA of a country's public finances in our analysis diagram. It represents the link, be it weak, strong or non-existent, between the size of a country's financial sector and the level of public debt expressed as a percentage of GDP.

A priori, **the public debt amplifier** is perpendicular to the X's axis, and in this case there is no link between a government's level of indebtedness and the relative size of its financial sector. And that is true of many countries today, and was so for a long while for an even larger number of countries. However, we must acknowledge that recent history has given us examples of countries where there is a positive relationship between these two variables. Hence the importance of including the public finances' DNA in our analytical model of the financial industry and the crises that can shake it.

In fact, some countries are reluctant to tax and accumulate debt; others have already taxed too much and accumulate debt; others have too few natural resources to sell and, due to lack of revenues, accumulate debt; others suffer the effects of weak demographic growth and accumulate debt. In all these cases, the relationship between an over-developed financial sector (all sectors generate debt) and a disproportionate public debt is positive.

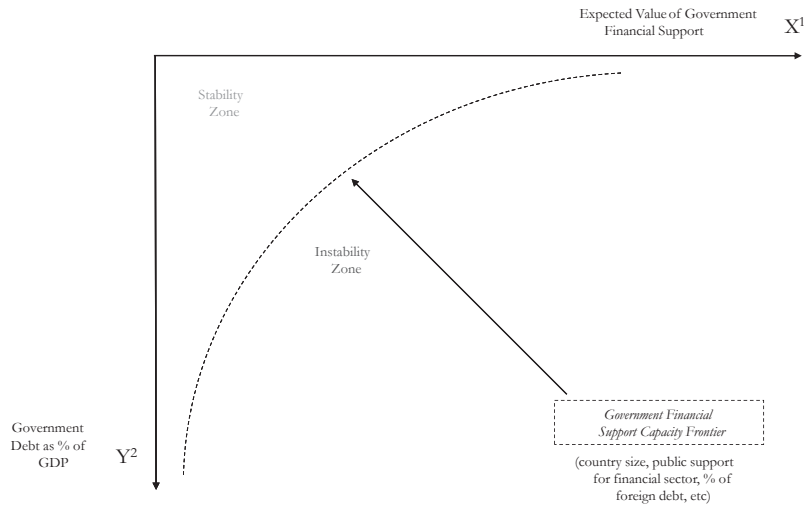
In other cases, though, the reverse relationship has been observed, in which the financial sector becomes a major source of tax inflows for governments.



VI. In all cases, the Y^2 axis enables us to define a Space IV where we can see the relationship between the State's indebtedness and its ability to provide the support requested by the regulator in the event of a financial crisis. I have called this "**the frontier of the State's capacity to support its financial sector in the event of a crisis**". The relationship is obviously negative, and its position in Space IV depends on several factors: economic (such as the size of the country), financial (such as the percentage of public debt held by non-residents) or political (such as the degree of popular support for a rescue of banks in a crisis). The shape of this "capacity frontier" curve could be hyperbolic to illustrate the confidence factor that is associated with it. Indeed, there comes a point where the public debt is so large that the State no longer has the means with which to increase support to its banks, just as a State whose public debt is practically nil seems to have limitless means. This capacity frontier is simply the supply of government support to the financial sector in the event of a financial crisis –no more, no less.

VII. **Zones of stability and instability**. Let's consider the following example, in which a country's regulator has defined Point A on the Y^1 axis of the scope axis and has set the capital and liquidity rules, the leverage relationship (Point A in Space I) and the rules governing financial products (Point A in Space II); thus in Space IV, the regulator's demand for financial support is set at A^D. However, given this country's low level of public indebtedness and its financial support capacity frontier, it can offer a volume

Mapping IV: Public Policy Conundrum Space July 2011



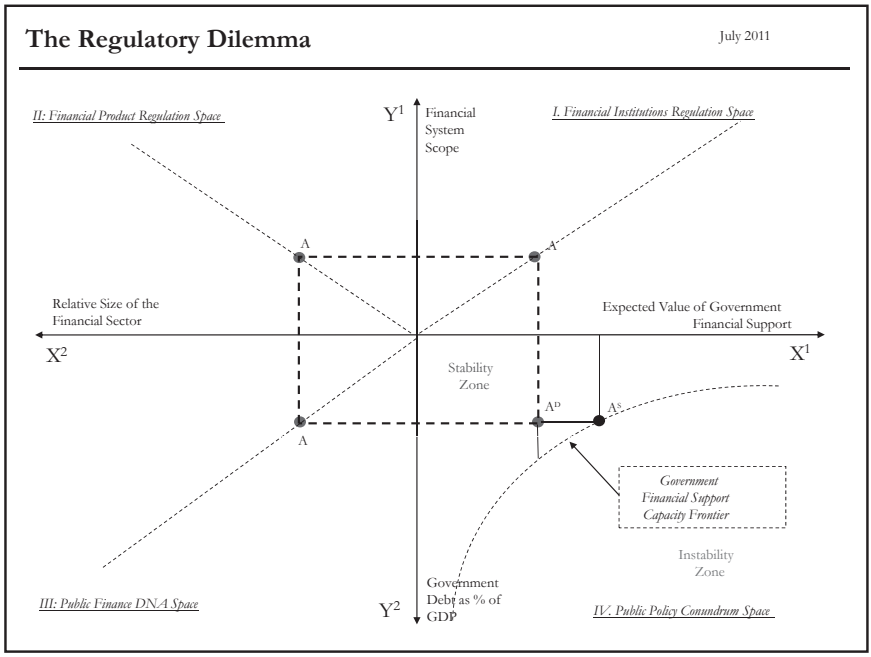
of support defined by Point A^S. Since the supply of financial support A^S is higher than the demand A^D, the country is within its stability zone, i.e. within its capacity frontier. It is easy to imagine the contrary situation.

Our graphic simplification enables us to better grasp the interrelationships between the state of finance and the finance of State in a conceptual way, as well as in a concrete way. For example, it illustrates the relative position of the European countries that belong to the European Monetary Union.

What is more, it establishes links, heretofore unexpected or underestimated, between the laws governing financial institutions, financial products and the leverage relationship (all of which are methods of intervention by both governments and regulators, just as much as direct support to the banks) and their capacity to react in times of crisis.

Therefore, this graphic simplification reminds us of one of the lessons of the crisis of 2008: in a financial crisis, the regulator puts huge demands on public funds. **One of the new roles** of regulation will therefore be to limit, or at least minimize, such demands on public funds.

Another useful aspect of this graphic simplification is it also shows us that a simple way of limiting this demand for funds is to impose **a maximum leverage limit** on the banks, as is done in Canada. This absolute constraint severs the relationship between the scope of the system and the expected



volume of government financial support in the event of a crisis. After a certain point, the leverage relationship becomes vertical to the Y^1 axis.

VIII. Concluding remarks

i) Moving the capacity frontier of support to the financial sector in the event of a crisis to expand the stability zone is just as important as «over-regulating» for the sole purpose of reducing regulators' demands on public funds. In the short term, however, it is difficult to move this frontier and even to reduce the level of public indebtedness. Point AS constitutes a real constraint in the short term. This is why all regulators tend to fall back on Point AD, attempting to lower it by reducing either the scope (the Volcker rule) or the slope of leverage relationships (Basel III, Co-Co, GSIB, etc.).

ii) Public opinion plays a crucial role in determining the position of the capacity frontier. The social contract between the financial institutions, governments and the population was broken in the recent crisis, with the result that the capacity frontier moved towards the centre, thereby shrinking the stability zone. Rebuilding that social contract must remain a priority for industry leaders and government authorities.

iii) The danger of implosion through «over-regulation» is real, due to the difficulty in moving Point A^S. It becomes tempting for governments to

seek a system in which «too big to fail» basically does not exist, rather than expanding the stability zone.

iv) In the case where a large share of the banks' assets consists of government debt, the situation becomes more complex, as the banks become as solid as the State, and the State as solid as its banks. Thus the stability zone is reduced to its congruent portion! Furthermore, in this case, instead of facing the problem of "too big to fail", society faces the problem of "too much public debt to regulate." The State is then incapable of doing without the banks to finance its debt. At this point, the regulator ceases to be a "source of demand on public funds" and becomes a "partner" in the search for solutions. "Something's got to give!"

Cross-Border Banking and the Crisis

Már Gudmundsson
Central Bank of Iceland

My comments will relate to cross-border banking, as motivated and informed on the one hand by the rise and fall of Icelandic banks, and on the other hand, by the research and policy work that took place at the BIS when I was there. Now the financial crisis will reach major fault lines in cross-border banking. Some emerged at the global level, some at the level of the European economic area and some at the national level.

At the Global Level

The main fault line we reached at the global level is the operation of cross-border banks with large foreign currency balance sheets featuring significant maturity mismatches, but with limited lender of last resort facilities in terms of foreign currency. The nature and magnitude of this phenomenon were not well understood before the crisis. Now let me stress that I am here talking about maturity mismatches in terms of foreign currency and not currency mismatches. With this, we are much better understood and somewhat better regulated, due to the experience gained during several past emerging market crises. Some studies are, however, still confusing these two when analyzing this latest international financial crisis.

Maturity mismatches are, of course, the bread and butter of banking, although they make banks vulnerable to refinancing risk and runs. In the case of solvent institutions, we have known theoretically since 1802, and probably over a century as a practical policy, how to deal with that vulnerability in a domestic setting, that is, with a central bank lender of last resort operations, later complemented with deposit insurance. In the current setting however, it

is far from guaranteed that this process can be replicated at the international level. Of course, in normal times and with developed capital markets, banks can use foreign exchange stock markets to speedily and relatively cheaply convert domestic liquidity into FX liquidity. However, this process broke down almost completely during the global run and cross border non-US bank liabilities in the immediate aftermath of the Lehman collapse.

In a situation like this, the home central bank's ability to assist banks, to acquire the foreign liquidity and to unite them on the market, thus avoids a failure of banks to deliver on their foreign currency payments. This ability is limited by the size of its resources, or the willingness of the central bank, issuing the international currency in question to help. Although the prohibition of foreign currency liquidity through reserves was clearly important during the crisis, most studies seem to support the conclusion that it was the dollar's fault-lines that made the crucial difference, especially when they were uncut, *vis-à-vis* some key central banks. It was, to a significant degree, the domestic lender of last resort process replicated at the international level.

So, does this then mean that we have the solution? At the conceptual level, yes. But at the practical level, maybe not. These fault lines are not at the present permanent or reliable features of the international monetary system, having, for instance, been strongly challenged in US political discussion lately. Furthermore, there are important, unresolved governance issues such as who should decide which countries get a default plan and which do not. It is thus an important item to my mind, on the reform agenda, to clarify the extent to which foreign currency lender of last resort facilities for solvent cross-border banks can be set up. In the meantime, cross-border banking will retreat because of this risk, and smaller countries in particular will be more reluctant to provide a home base for cross-border banks.

▶ At European Level, a deeply flawed framework

At European Economic Area level, the main fault line is the contradiction between, on the one hand, the area-wide permission to operate based on home licensing and a common regulatory framework, or what we call a "European passport", and on the other hand, national supervision and national safety nets of deposit insurance and lender of last resort and national crisis management resolution regimes. The underlying principle is the same, as in many other areas of the European Union: equal and harmonious competitive position throughout the area. If that idea worked, location of headquarters, and the size of the banking system relative to

that of a country would not matter. The crisis revealed, however, that this framework is deeply flawed. First, it ignored the FX liquidity risk that I discussed before, banks from small countries with their own currencies, and more exposed to risk than, for instance, banks within the Euro area.

Second, country size and bank size relative to countries marked for their variability of payload options. For example, the cross-border Icelandic banks had balance sheets that were ten times Iceland's GDP, and by two-thirds denominated in their foreign currencies. Nationalizing them, or guaranteeing their debt, would have turned a failure of private banks into sovereign default or national bankruptcy.

Third, the design of the deposit insurance system inside the European Union violates the insurance principle of pooling, which calls for a EU-wide insurance system, and in many applications, it also ignores the difference between insuring deposit in your own currency, and in foreign currencies. The issue here is that there is a link between the ability to stop runs through lender of last resort operations and the ability to insure deposits. The bottom line is that we cannot have a level playing field in banking inside the European Union, except maybe in risk-adjusted terms, so long as the EU passport is not matched by EU supervision and a safety net, which is the logical solution.

But is that solution politically and practically feasible? I have my doubts. Potentially a more practical solution would be to change the European passport system by having two types of bank licenses. In that case, national authorities would license domestic banks that would face significant restrictions on the type and magnitude of cross-border activities they would be allowed to undertake. For instance, by limiting the size of foreign currency balance sheets and maturity mismatches, etc. These banks would then be supervised by the national supervisor, the deposit insured by the domestic deposit insurance system, and the national Central bank would be the lender of last resort. Those banks that want the European passport would be licensed and supervised by an EU authority, would be part of an EU-wide deposit insurance system, and the lender of last resort would be in most cases the ECB.

▶ At National Level

Let me now say a few words about the national level. The key issue here is that so long as the global risks and the EU floors are not dealt with, then individual countries are forced to take action to protect themselves, action that might contribute further to the retreat of cross-border banking. These

might take the form of restricting international activities of home banks and placing much more strict prudential limits on foreign currency and currency mismatches. For example, when Iceland leaves its current capital controls and outlaws, it will probably impose restrictions on both the size and competition of foreign currency balance sheets of home-headquartered banks.

At least in the absence of global EU reforms, and this is my final point, the size of the national banking system relative to GDP will be a matter of concern that will require tools within a macro prudential framework to affect the size of the banking system. Work is needed in that area.

Course-poursuite entre réglementation et déréglementation

Olivier Klein
BPCE

Je parlerai en tant que professeur d'économie. Cela me permettra de prendre aussi de la distance avec mon métier et de ne pas être accusé d'être banquier !

Je pense que quand on traite la question du *shadow banking*, en réalité on traite du rapport entre la réglementation et le contournement de la réglementation. Je vais vous proposer deux réflexions très rapides. La réglementation, de mon point de vue, est nécessaire parce que les marchés ne s'autorégulent pas en toutes circonstances. De ce fait, on connaît l'apparition récurrente de bulles spéculatives sur les marchés financiers et des risques d'emballement du crédit. Comme l'un et l'autre s'auto-renforcent et s'auto-entretiennent, cela produit des risques systémiques contre lesquels il faut lutter, notamment préventivement par la réglementation.

Mais en même temps, une fois que l'on a dit cela, qui est très important parce que fondateur, une fois que l'on a reconnu l'existence récurrente des échecs de marché, ce n'est pas pour autant que l'on peut affirmer que les réglementations sont toutes bonnes, c'est-à-dire que la réglementation quoi qu'il arrive est pertinente, appropriée et efficace. Il y a aussi des échecs de réglementation. Il faut bien réfléchir à cette dialectique : réglementation-contournement de la réglementation et trop de réglementation-pas assez de réglementation. Quelle réglementation faut-il ?

Pour parler directement du *shadow banking*, il se définit essentiellement comme les entités ou les activités qui fonctionnent hors du système bancaire traditionnel et hors de la réglementation prudentielle, mais qui agissent comme des banques. Bien évidemment, on entend surtout par là

les véhicules spéciaux qui sont faits pour la titrisation/quels qu'ils soient (les conduits, les SPV et autres) et les *hedge funds*. Voilà, pour aller vite, ce qui est visé par la terminologie *shadow banking*.

Ces *hedge funds* et ces véhicules spéciaux fonctionnent comme des intermédiaires de crédit non réglementés, des non-banques, qui créent des risques systémiques potentiels parce qu'ils transforment hors réglementation de la maturité des fonds (prêts à moyen ou long terme à partir de ressources financières de court terme) ou bien encore parce qu'ils prennent du risque de crédit en utilisant des leviers non contrôlés. En outre, il peut y avoir également des arbitrages de régulation qui facilitent l'apparition de centres *offshore*, par exemple.

Dans cette course-poursuite entre réglementation et déréglementation, Bâle I et Bâle II ont fait naître le besoin de titrisation pour permettre de développer ces activités bancaires en optimisant les capitaux propres exigés. Mais ce *process* n'était pas contrôlé de façon sérieuse. Cela a fait naître, dans le système financier en général, des possibilités de créer (et de faire éclater) des bulles ou de prendre des risques de crédit qui normalement n'auraient pas été pris dans les banques, s'ils n'avaient pas pu être externalisés par les banques et revendus dans le marché, par la titrisation.

En France et en Europe continentale, nous n'avons pas eu de fuite des dépôts. La crise financière est venue essentiellement de la titrisation. Elle était tellement complexe avec les CDO, les CDO au carré, au cube... Quand les choses ont éclaté et quand le risque pris a été considéré comme mauvais, personne ne savait plus mesurer le risque pris ni qui le détenait. En outre, la titrisation telle qu'elle était faite, un peu sauvage bien souvent, a construit un aléa moral considérable dans le comportement des banques ou de certaines banques. Puisque l'on titrisait en supprimant le risque de la charge des banques originatrices des crédits, les critères d'octroi des crédits ont considérablement baissé, notamment dans les banques américaines.

Les banques européennes continentales ont bien moins titrisé leurs crédits et ont préservé leurs critères d'octroi de crédit fondés sur la base des revenus ou *cash-flows* futurs des clients et non sur l'évolution ultérieure du prix des actifs financés. Le *monitoring*, qui est une fonction normale des banques consistant à suivre le client et à l'encadrer pour éviter un niveau d'endettement trop élevé, a considérablement baissé aussi, puisque le risque était sorti des bilans et n'était plus à la charge de la banque émettrice du crédit. Cet effet permettait aux banques de maximiser leur rentabilité dans le cadre de la réglementation imposée par Bâle I ou Bâle II.

De la même façon, avec la titrisation, les effets de levier ont pu s'élever jusqu'à l'infini avec, pour certains *special vehicles*, pas de capitaux propres du tout. Ces mêmes véhicules n'avaient, en outre, aucune règle de gestion des risques de liquidités, notamment grâce aux émissions d'ABCP (*Asset-Backed Commercial Papers*). C'étaient des refinancements à très court terme qui en finançaient des actifs, dont les crédits, qui pouvaient être à très long terme. La crise de liquidité est née du fait que l'on ne savait pas ce qu'il y avait à l'actif de ces véhicules. Comme ils portaient des positions longues et qu'ils se refinançaient pour certains à très court terme, les apporteurs de fonds ont cessé de prêter brutalement. Ainsi, la crise de liquidité est devenue majeure. Comme beaucoup de banques avaient octroyé des lignes de garantie de refinancement à ces véhicules, d'un coup d'un seul le risque de liquidité et de mauvais actifs, qui avaient été sortis des banques, y sont revenus. Elles ont été obligées de faire de la liquidité de ces SPV (*Special Purpose Vehicles*), c'est-à-dire de les reprendre dans leur bilan. Tout cela est donc revenu dans les banques comme un boomerang avec des effets déstabilisants colossaux qui n'avaient pas été très bien vus par les régulateurs.

▶ Un mot sur les *hedge funds*

Pour eux, le risque est de même type, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de capitaux propres réglementaires pour réaliser des opérations de marché. Or, depuis Bâle II, les banques doivent en avoir, afin de limiter les risques liés. Les *hedge funds* provoquent donc une concentration de risques de marché avec des effets de levier parfois colossaux. Mais les banques prêtaient beaucoup aux *hedge funds*. De ce fait, il y avait à nouveau un risque systémique bancaire dû aux relations entre les *hedge funds* et les banques.

LTCM, c'était dans les années 90. En l'occurrence, en 2008-2009, les *hedge funds* ont été globalement bien gérés et n'ont que peu connu de faillites. On ne peut donc pas dire que la crise soit venue des *hedge funds*. Mais, le potentiel de risque systémique existe quand même via le bouclage que je viens de décrire.

▶ La réponse de Bâle III

Il y a des réponses de Bâle III à ces phénomènes. La réglementation nouvelle essaye de prendre en compte les échecs précédents, mais à mon avis de façon très insuffisante, et Bâle III recrée par ailleurs encore davantage de possibilités de *shadow banking* et en crée probablement même la nécessité.

Les nouvelles obligations des centres *off-shore* et *hedge funds* ainsi créées me semblent un peu faibles. Pour la quasi-totalité des centres *offshore*, il y

a une nécessité aujourd'hui de signature de conventions de transmission d'informations fiscales. Pour les *hedge funds*, il existe aujourd'hui des obligations d'enregistrement, mais pas de réglementation jusqu'à ce jour sur les capitaux propres ou sur les transformations de liquidités. Il faudra vérifier dans la pratique si les obligations d'enregistrement donnent des pouvoirs de contrôle aux régulateurs.

En revanche, plus puissant, me semble-t-il, pour éviter l'aléa moral lié à la titrisation en Europe, et dans un avenir indéterminé aux Etats-Unis, les banques devront conserver 5% de RWA (*Risk Weighted Assets*) des actifs titrisés. Vous savez que ce sont les montants des actifs détenus, pondérés par leur risque. Quand les banques auront titrisé des actifs ou des crédits, elles devront en conserver 5% en RWA, donc avoir des capitaux propres correspondant à ces risques. 5% me semblent faibles. C'est au moins un début de lutte contre l'aléa moral, puisque les banques réalisant les titrisations seront obligées de considérer qu'elles conservent une partie du risque provenant des actifs qu'elles ont titrisés.

Le ratio de liquidité est aussi une modification qu'apportera Bâle III, puisque toutes les lignes de crédit accordées aux *special vehicles* par les banques doivent être intégrées à 100% dans ces ratios. Cela aura donc pour effet une meilleure prise en compte de l'effet de retour en boomerang dans les bilans des banques. Bâle III exige aussi un meilleur suivi des lignes accordées aux *hedge funds*.

Enfin, si la nouvelle réglementation corrige certains de ces points, Bâle III me semble cependant devoir accroître le potentiel de développement du *shadow banking*. Pourquoi ? On ne peut d'ailleurs faire l'hypothèse que Bâle III aura comme simple effet de réduire la rentabilité des banques et que le financement des économies continuera nonobstant de se faire sans modification. En réalité, le coût des activités de crédit bancaire augmente via l'exigence accrue de capitaux propres. Il y a en outre les nouveaux ratios de liquidités qui entraveront d'une manière ou d'une autre le crédit. Quand vous prenez les deux ensemble, les banques seront bien davantage contraintes dans leur activité de crédit. Or, Bâle III dans bien des cas, comme dans l'assurance d'ailleurs, induit plutôt le fait de financer des États que de financer des entreprises ou même des particuliers. Si l'on continue sur cette voie-là, nous connaîtrons des restrictions sévères dans le financement de l'économie réelle. Cela augmentera la titrisation à n'en pas douter parce qu'une des meilleures façons de répondre à Bâle III pour une banque, sera d'augmenter la titrisation. C'est tout de même un peu paradoxal, puisque la titrisation, mal faite certes, a été l'une des causes de la crise financière apparue en 2007.

Le *private equity* porté par les banques et les assureurs sera réduit à la portion congrue, tellement il est pénalisé dans les ratios de solvabilité des banques et des assureurs. Cela donnera la place à d'autres acteurs.

Ce sont en fait les fonctions économiques mêmes des banques qui sont touchées, puisque la réalité de l'utilité économique d'une banque est de faire de l'intermédiation entre les agents à capacité de financement et ceux à besoin de financement (notamment les PME, les professionnels et les particuliers) avec prise de risque de crédit par les banques elles-mêmes en lieu et place des agents prêteurs, répondant ainsi à un problème d'asymétrie d'information entre prêteurs et emprunteurs que les marchés financiers ne peuvent résoudre que pour les emprunteurs de grande taille, et de faire de la transformation, parce que les agents économiques qui placent aiment mieux placer court et les agents qui empruntent préfèrent par construction (les entreprises pour leurs investissements productifs, les ménages pour leur logement…) emprunter long. Si l'on empêche de façon contraignante les banques de faire cela, c'est-à-dire de faire leur métier, donc de remplir leur fonction économique, à l'évidence d'autres acteurs vont s'en charger.

Je conclurai simplement en deux mots. La réglementation est utile. Elle est même indispensable. Mais il y a une dialectique de la réglementation et du contournement de la réglementation. Se pose ainsi la problématique du dosage de la réglementation : trop de réglementation, pas assez de réglementation. Trop de réglementation peut tuer le risque, elle favorise donc des contournements parce que, de toute façon, cette perte de risque est utile à l'économie. Or, il est préférable que ces risques soient pris par des professionnels sous contrôle de la réglementation. Eu égard à cette problématique, me semble-t-il, les régulateurs doivent avoir un comportement stratégique dans la régulation qu'ils mettent en place, avec moins de détail et plus de stratégie. Il faut de la stratégie par rapport précisément aux comportements mouvants des acteurs qu'ils sont censés réguler et de ceux qui leur échappent. C'est dans cet ensemble-là, à travers une régulation macroprudentielle et pas seulement microprudentielle, et un comportement stratégique des régulateurs, que, peut-être, nous atteindrons une efficacité de long terme et une sécurité meilleure du système bancaire et financier.

Investir dans les infrastructures : innover encore

Bruno Angles
Macquarie

Le financement de l'économie a nécessité au fil des années un certain nombre d'innovations, dont il faut rappeler au moins l'une des premières. Elle a donné au Groupe Macquarie son logo : le «*holey dollar*» (dollar percé).

Vingt-quatre ans après que la colonie des Nouvelles Galles du Sud fut fondée en Australie en 1788, elle rencontra un grave problème de liquidité. 40 000 dollars espagnols (l'équivalent de 10 000 Livres sterling) furent du coup envoyés sur l'Île par le gouvernement britannique le 26 novembre 1812, à bord du navire marchand de la Compagnie des Indes Orientales «Le Samarang» en provenance de Madras. Il fallut alors empêcher que des spéculateurs ne les emportent progressivement hors de l'Île pour tirer bénéfice d'un cours plus favorable aux États-Unis ou ailleurs. Le Gouverneur Lachlan Macquarie prit donc l'initiative de transformer les dollars espagnols en les perçant, pour produire deux fois plus de pièces : le centre pour une valeur d'un shilling, l'anneau nouvellement créé pour une valeur de cinq shillings (une livre valant 20 shillings). Innovation financière d'un État…

Plus récemment, dans les années 1990, à la faveur d'une réforme des retraites, le gouvernement travailliste australien de l'époque a permis la création de fonds d'investissement aux capacités de collectes considérables. Il s'agissait alors d'offrir à cette épargne de long terme, aux exigences de sécurité élevées, un débouché adapté.

Dans ce contexte, ce qui était alors la Banque Macquarie a inventé le fonds d'infrastructure. En effet, il fallait permettre à une épargne de long terme de s'investir dans des actifs durables et offrant un rendement régulier

et sûr plutôt que des plus-values potentiellement importantes mais risquées et de court terme. Le portrait-robot des actifs concernés était donc le suivant :

– Ils devaient être sûrs et donc ne pas présenter de risque d'obsolescence.

– Ils devaient être moins sensibles que la moyenne à la volatilité des cycles macroéconomiques.

– Ils devaient être capables de distribuer un rendement régulier, quitte à ce qu'il soit moins important que celui offert par des actifs plus risqués.

Les actifs qui répondent le mieux à ces caractéristiques sont des infrastructures au sens large, qu'il s'agisse d'infrastructures de transport (ports, aéroports, routes, parkings, etc.) ou de *utilities* (énergie, eau, etc.) et services associés. Les fonds d'infrastructures étaient nés.

Aujourd'hui, l'investissement dans les infrastructures fait face à deux tendances de fond contradictoires. En positif, l'opportunité de besoins croissants des territoires et des populations. En négatif, une menace importante représentée par une régulation inadaptée et dangereuse.

L'opportunité, c'est évidemment le besoin en infrastructures non financées au niveau mondial, dans un contexte de rareté des ressources publiques. Des besoins d'infrastructures que l'OCDE estime à 65 000 milliards de dollars d'ici 2030 pour l'ensemble du globe, pour l'énergie, l'eau, les transports, les télécommunications, etc. Beaucoup de ces investissements devront être réalisés via des Partenariats Publics/Privés.

Dans le même temps, les gouvernements seront amenés à privatiser de nombreuses infrastructures existantes. L'infrastructure est donc à bon droit de plus en plus considérée comme une classe d'actifs à part entière, qui améliore le couple risque/rendement des investisseurs. En 2010, vingt-cinq fonds spécialisés dans l'investissement en infrastructures ont levé 27 milliards de dollars auprès des investisseurs institutionnels dans le monde.

▶ Des projets mais des risques nouveaux

En France, les projets de Ligne à Grande Vitesse Tours-Bordeaux, mais aussi Bretagne-Pays-de-Loire, sont au nombre des projets récemment lancés. Il faut y ajouter le projet du canal Seine-Nord, dont le financement n'est pas définitivement bouclé mais ne pourra l'être, en tout état de cause, qu'en PPP. Mais ce sont aussi des projets plus modestes, comme des barrages ou des universités, des prisons, etc. qui se préparent en PPP. En Espagne, le gouvernement Zapatero a annoncé récemment sa décision de privatiser les principaux aéroports du

pays. En Grèce, ports, aéroports, autoroutes, devraient bénéficier du même traitement. Les opportunités sont donc nombreuses…

… Et pourtant, le contexte de post-crise et de réforme de la régulation financière mondiale que nous connaissons fait peser un risque nouveau sur l'investissement dans les infrastructures en raison des contraintes inédites qui menacent la collecte pour cette classe d'actifs. En France, on compte les compagnies d'assurance parmi les principaux investisseurs potentiels.

Or le projet de directive européenne Solvency 2, dans sa rédaction actuelle, incite fortement celles-ci à privilégier des investissements plus liquides, et donc de plus court terme. Paradoxe qui conduit l'épargne abondante collectée par les investisseurs institutionnels français (2 900 milliards d'euros à fin 2009 pour mémoire) à se détourner des investissements de long terme !

En effet, le projet de directive Solvency 2 vise à renforcer les ratios prudentiels des opérateurs financiers en imposant, dans sa version actuelle, une charge en capital de 49 % pour tout investissement peu liquide, qu'il s'agisse de *private equity* classique, de *hedge funds*, de fonds spécialisés dans les pays émergents… ou de fonds d'infrastructures !

Les collecteurs d'épargne risquent donc soit de privilégier les investissements liquides, soit, au sein des investissements moins liquides, d'avoir à choisir entre investissements offrant des rendements élevés quoique risqués, ou des investissements moins risqués, moins rentables, mais mobilisant un capital équivalent compte tenu de la régulation en cause.

La surpondération du critère de la liquidité des investissements et son association à des règles prudentielles trop strictes ne tient pas compte du degré de risque des actifs, en particulier dans le cas des infrastructures. Celles-ci offrent une sécurité supplémentaire à l'investisseur et, partant, à l'épargnant. Ne pas prendre en compte cette réalité conduit le législateur européen, pour le moment, à pénaliser l'investissement prudent de long terme, à l'inverse de ses objectifs affichés.

▶ Pour une régulation au service de l'économie

Il faut noter en outre qu'orienter l'épargne de long terme vers le financement de la dette des États n'est pas le meilleur service à rendre, ni aux épargnants, ni probablement aux États. L'innovation financière, en la

matière, reviendrait donc à innover en matière de régulation en identifiant les critères qui devraient permettre aux opérateurs de bénéficier de règles prudentielles moins strictes. On peut d'ores et déjà en proposer quatre :

1. L'orientation de l'épargne vers les services essentiels.
2. Le niveau de sécurité mesurable entre autres par le couple risque/rendement.
3. La durée de détention des actifs.
4. La stabilité des rendements indépendamment du contexte macro-économique.

Innover de la sorte, ce serait pour le régulateur orienter l'épargne de long terme vers des infrastructures utiles à la collectivité et présentant un profil de risque adapté à la rémunération des épargnants, notamment retraités. Passer en quelque sorte d'une régulation seulement formelle à une régulation qui se pose la question de son utilité économique.

Que faire des « traders à haute fréquence » ?

Jean-Claude Bassien
Cheuvreux, Crédit Agricole Group

La directive MIF a marqué en Europe une étape importante de l'évolution du cadre réglementaire des marchés financiers. L'objectif de cette directive s'énonce simplement : organiser dans l'Union européenne une concurrence des différents régimes d'exécution d'ordres pour faciliter l'efficience des marchés, réduire le coût d'accès au capital et les frais d'exécution des ordres tout en assurant la protection des intérêts des investisseurs et la transparence des marchés.

L'observation qui s'impose trois ans plus tard est que les résultats obtenus sont controversés en raison du jeu contrariant des acteurs. La MIF a certes marqué la fin des modes historiques de négociation et de la centralisation des ordres mais cela s'est accompagné de deux phénomènes cumulatifs : l'hyper fragmentation et l'opacité grandissante du processus de formation des prix.

La mise en concurrence des différents lieux de négociation (marchés réglementés, systèmes multilatéraux, internalisateurs systématiques, etc.) a conduit à une situation où 1/3 des volumes pour les *large caps* se fait en dehors des marchés historiques et où 40% de l'ensemble des volumes sont réalisés par une nouvelle catégorie d'acteurs appelés « *traders* haute fréquence ». Les *traders* haute fréquence utilisent des algorithmes de *trading* sophistiqués leur permettant sur des laps de temps très courts et dans des volumes considérables d'ordres, soit de capturer, la meilleure fourchette sur une valeur (*bid-ask*), soit d'arbitrer les micro-décalages de cours.

Le 6 mai 2010, est survenu aux États-Unis un incident significatif, le fameux *flash crash* qui a brutalement mis en lumière les risques inhérents à ces nouveaux comportements.

Les questions qui se posent alors sont :

– Comment encadrer ces nouvelles pratiques alors que l'utilité des « *traders* haute fréquence » est reconnue puisqu'ils contribuent à favoriser la liquidité sur les différents marché ?

– Comment limiter l'impact toxique de leurs interventions à savoir le brouillage du processus de formation des prix ?

– Dans un contexte fortement dominé par la technologie, comment assurer l'efficacité d'intervention des régulateurs ?

La diversité des intervenants, leur sophistication et leur rapidité d'intervention appellent de nouvelles formes de réponses. Pour ce faire, il est possible d'imaginer que les régulateurs de marché pourraient se voir reconnaître la faculté d'ajuster leur dispositif d'intervention en fonction de l'observation des comportements de marché sur une période donnée. À titre d'exemple, ils pourraient, s'ils observaient une volatilité trop grande sur certains titres, limiter temporairement la fluidité du marché en augmentant le temps de latence[1] pour l'exécution d'un ordre ou les pas de cotation[2].

Évidemment, une telle évolution exposerait les régulateurs à la critique d'une intrusion « illégitime » dans le jeu des acteurs et le fonctionnement de la micro structure des marchés.

Ces critiques pourraient être largement désarmées si l'évolution envisagée s'accompagnait d'une association des acteurs à l'interprétation des données observées et à la gradation des niveaux d'intervention du régulateur.

Il n'est pas non plus déraisonnable de penser que l'on pourrait mettre en place un dispositif obligeant les « *traders* haute fréquence » à « déposer » le code des algorithmes utilisé auprès des régulateurs concernés. Un dispositif de ce type permettrait de vérifier, en cas d'incident, que les paramétrages utilisés ne contreviennent pas au principe d'intégrité des marchés. Dispositif réglementaire évolutif, responsabilité partagée entre régulateurs et professionnels de marché et traçabilité des paramètres d'arbitrage sont, à mon sens, des pistes à explorer pour assurer, à l'avenir, l'efficacité de la régulation des marchés.

Le sujet est d'importance car il s'agit de garantir, dans un environnement devenu très volatile, la qualité du processus de détermination de la valeur des actifs échangés.

---

1. La latence correspond au temps écoulé entre l'envoi d'un ordre et son arrivée effective sur le lieu d'exécution concerné.
2. Le pas de cotation correspond à l'écart minimum entre deux cotations d'une même valeur. Il est défini par les règles de trading de chaque lieu d'exécution.

Régulation financière en France et en Allemagne

Wolfgang Glomb
Association fédérale des économistes allemands

La faillite de Lehman Brothers, le 15 septembre 2008, événement souvent considéré comme le début de la crise financière généralisée, a eu lieu sous la présidence française de l'Union Européenne. Le Président français se plaît dans son rôle de gestionnaire de crise, mais un certain nombre de ses initiatives se heurtent à des hésitations, voire à des refus allemands : plan européen de sauvetage de banques, ampleur du plan de relance, opportunité d'un gouvernement économique, fonds souverains européens. Ces divergences s'expliquent en premier lieu par la situation différente des deux pays avant la crise.

Les structures du secteur bancaire dans les deux pays sont bien différentes. En Allemagne, la moitié des institutions bancaires sont de droit public, en particulier les caisses d'épargne et les *Landesbanken*, dont les propriétaires sont des communes et des gouvernements de *Länder*. Or, se sont ces *Landesbanken*, qui subissent les plus grosses pertes, tandis que parmi les banques privées durement touchées ne figurent que la banque hypothécaire *Hypo Real Estate* et la *Commerzbank*. *Hypo Real Estate* doit être nationalisée à 100%, la *Commerzbank* à 25%. En France, le pourcentage des banques privées est beaucoup plus élevé, et elles subissent moins de pertes que les banques allemandes. C'est en raison de ces divergences apparues avant la crise que les réactions à la crise financière mondiale diffèrent dans ces deux pays. Par contre, leurs points de vue se rapprochent sur la réforme de la régulation financière dans le cadre des réunions du G20. La Chancelière Merkel et le Président Sarkozy se disent favorables à l'introduction d'une taxe bancaire et à la création d'une taxe sur les transactions financières.

La régulation financière en France

Après une forte mobilisation du Président de la République en 2008, la volonté régulatrice de la France semble avoir fléchi. Ce n'est qu'en octobre 2010, à l'approche de la Présidence Française du G20, que la loi de régulation bancaire et financière est entrée en vigueur. Elle comprend, parmi d'autres, les mesures suivantes.

– *Renforcer le contrôle du secteur financier*. La loi ratifie la création d'une autorité unique de contrôle et de surveillance des secteurs de la banque et de l'assurance, l'Autorité de contrôle prudentiel. La loi crée un Conseil de la régulation financière et du risque systématique.

– *Encadrer les ventes à découvert*. L'Autorité des marchés financiers (AMF) pourra interdire les ventes à découvert sur tout instrument financier en cas de circonstances exceptionnelles.

– *Réguler les marchés dérivés* et les *Credit Default Swaps (CDS)*. L'AMF pourra désormais sanctionner les abus de marchés sur les marchés dérivés, et notamment sur les CDS.

– *Contrôler les agences de notation*. L'Autorité des marchés financiers aura la possibilité d'agréer, contrôler et sanctionner les agences de notation.

– *Encadrer la rémunération des opérateurs de marchés*. La loi confie à l'Autorité de contrôle prudentiel la mission de veiller au respect par les banques des règles d'encadrement des bonus décidées par le G20.

– *Renforcer la sécurité des consommateurs*. Tous les intermédiaires financiers seront dorénavant soumis à une obligation commune d'immatriculation sur un registre consultable par tous les consommateurs.

La régulation financière en Allemagne

L'Allemagne a déployé de grands efforts pour renforcer le dispositif de régulation en tirant les leçons de la crise. Plusieurs lois de régulations spécifiques ont été mises en chantier courant 2010, voire entrées en vigueur, sur les sujets suivants :

– *La rémunération des dirigeants de banque, d'assurance banques et assurances*. La rémunération des membres du directoire des banques et assurances bénéficiant d'aides publiques est plafonnée à 500 000 euros.

– *Le renforcement des dispositions relatives aux fonds ouverts*. La loi sur les ventes à découvert est entrée en vigueur le 27 juillet 2010. Elle interdit les ventes à découvert «à nu» d'actions allemandes et d'obligations souveraines des pays de l'Eurozone, ainsi que les CDS sur les obligations qui ne servent pas de couverture.

– *La restructuration bancaire et taxe bancaire*. La loi « sur la restructuration et la liquidation ordonnée d'établissement bancaires, sur la mise en place d'un fonds de restructuration d'établissement de crédit », appelée en abrégé « projet de loi de restructuration », est entrée en vigueur le 1er janvier 2011 et s'applique donc aux bilans 2010. L'idée fondamentale est d'éviter que les budgets publics soient à nouveau sollicités comme ils l'ont été lors de la crise financière. Le moyen retenu est un fonds de restructuration, sous forme d'un compte spécial de l'Etat, géré par le fonds de sauvetage bancaire et alimenté par des prélèvements auxquels toutes les banques seront soumises.

– *L'amélioration du fonctionnement des marchés financiers et la protection des épargnants*. La loi vise à une régulation plus stricte des marchés gris (fonds fermés) et à un renforcement des obligations déclaratives d'opérations de *swap* pour empêcher les prises de participations rampantes.

8.2

La régulation doit-elle être uniforme au niveau mondial ?

Les émergents ont des problèmes différents : Solvency II, Bâle III sont inadaptés à leurs économies. La concurrence entre les places financières a-t-elle encore un sens ?

Contribution du Cercle des économistes

Anton Brender

Témoignages

Michel Aglietta • Eric Le Boulch • Henrique de Campos Meirelles
Jean-Pierre Martel • Juan Temístocles Montàs • Moustapha Niasse

Modérateur

Philippe Mudry

Réguler plus ou surveiller mieux ?

Anton Brender

Le défaut de régulation a joué un rôle clé dans la crise financière qui a éclaté à la fin des années 2000. Si, pendant toute la période qui a précédé cette crise, une quantité aussi excessive de risques a pu s'accumuler dans ce que l'on a appelé depuis le *shadow banking system* – le « système bancaire de l'ombre » – n'est-ce pas précisément parce que cette partie du système financier occidental était, comme son nom l'indique, soumise à des règles prudentielles bien plus lâches que celles imposées aux banques commerciales ? Quant aux crédits hypothécaires *subprimes* qui ont été les détonateurs de la crise n'étaient-ils pas, comme leur nom l'indique là encore, des prêts qui ne répondaient pas aux critères de prudence des prêts *primes* ? Penser pour autant que le défaut de régulation de pans entiers du système financier occidental ou de classes entières de produits puisse être la cause principale de cette crise serait une erreur. Erreur d'autant plus grave qu'elle renforce le point de vue de ceux qui pensent que nous sommes condamnés à aller d'une crise financière à l'autre tout simplement parce que le régulateur a toujours un temps de retard sur le régulé : ce dernier innovera toujours pour développer son activité dans les zones qui sont hors du champ surveillé par le premier ou qui échappent aux règles qu'il a mises en place. Cette vision «défaitiste» de la régulation financière repose toutefois sur une conception infondée du rôle du régulateur : celui-ci n'est pas là seulement pour édicter des règles, mais aussi pour veiller à leur application et cette surveillance doit porter autant sur le respect de leur lettre que sur celui de leur esprit.

■ **Pratiquer des arbitrages réglementaires de courte durée**

Pour comprendre l'importance de cette précision, revenons un instant sur la notion d'arbitrage réglementaire. Si le développement d'une activité ou d'un produit financier dans un cadre institutionnel donné est soumis à des règles prudentielles contraignantes, les opérateurs tenteront naturellement d'opérer dans un cadre où ces règles le sont moins. Les banques commerciales ont ainsi pendant toute la première partie des années 2000 créé des véhicules financiers où elles ont logé des opérations qui, si elles étaient restées dans leur bilan, auraient été soumises à une réglementation qui les aurait rendues nettement moins profitables, voire impossibles. Ces «véhicules hors-bilan», qui ont représenté une partie essentielle du système bancaire de l'ombre, ont ainsi accumulé des risques de crédit et de liquidité dans des proportions dangereuses et ont constitué, lorsque la crise s'est enclenchée, l'un des vecteurs de sa propagation. Ils ont pourtant été mis en place au vu et au su des autorités chargées de veiller à l'application des règles de prudence bancaire. Dans la mesure toutefois où les risques accumulés étaient en dehors du bilan des banques surveillées, elles n'y ont rien trouvé à redire. C'est à cette passivité qu'il faut remédier. Mettre en place une régulation qui englobe l'ensemble des activités et des régions du système financier globalisé est bien sûr essentiel. Mais disposer, pour en surveiller l'application, d'autorités prêtes à exercer leurs responsabilités de façon dynamique – et non pas, comme cela a été trop souvent le cas statique – l'est tout autant. Dans un système financier correctement surveillé, un arbitrage réglementaire devrait, par définition, être impossible à pratiquer longtemps !

On peut bien sûr être choqué par une telle approche : ne risque-t-elle pas de conduire à une remise en cause permanente des règles et de donner au régulateur un pouvoir quasi discrétionnaire ? Peut-être. Mais c'est la seule manière de concilier innovation et stabilité financières : si une innovation a pour seule raison d'être de permettre de tourner une règle prudentielle, l'évolution rapide de la réglementation doit faire qu'elle n'ait pas d'avenir. Pour qu'il en aille ainsi, il faut toutefois que les régulateurs soient clairement responsables non seulement de l'application des règles en place, mais aussi de leur adaptation continue à l'évolution des pratiques financières. Contrairement à ce que l'on se plaît à dire, le retard du régulateur sur le régulé n'est pas une fatalité : il est le résultat d'une mission mal définie et mal assumée. Si l'on veut garder le contrôle d'un système financier innovant, il faut que ceux qui le surveillent prennent l'initiative de l'adaptation continue des règles auxquelles il est soumis. Le moins que l'on puisse dire est que, jusqu'à la fin des années 2000, ils ne s'en sont, à quelques rares exceptions près, guère préoccupés !

Les pays émergents face à la globalisation financière

Michel Aglietta
Cepii

Les problèmes globaux de l'économie mondiale sont structurels et prennent racine dans des préférences nationales et des régimes de politique économique très discordants. Il faudrait reconnaître qu'il est dangereux de forcer la globalisation financière dans cet état de fait. Le FMI ne peut pas apporter les avantages mutuels du bien public qu'il devrait dans un univers de devises concurrentes et émises par des pays dont les intérêts sont rivaux. *Il est impossible dans cette configuration de concilier la globalisation profonde, la stabilité financière et les préférences nationales disparates*. L'avancée de la globalisation, amplifiant et propageant des intérêts financiers, poursuivis par une expansion débridée du crédit, s'est payée de la perte de la stabilité financière. Ce sont les changements structurels mis en mouvement par la crise du régime de croissance financiarisé à l'extrême qui vont forcer les pôles de l'économie mondiale à des réformes internes prioritaires. Les réformes internes chez les puissances dominantes pour maîtriser leurs problèmes internes sont le point de départ de toute évolution internationale. Dans ce mouvement et parce que les souverainetés nationales sont absolument prépondérantes, l'amélioration des relations internationales se trouve dans le rétablissement de la stabilité par la voie du renforcement de la régulation financière et dans l'adaptation de la globalisation par la voie de la formation d'arrangements monétaires régionaux. Il devient donc indispensable d'établir des compromis qui mettent la stabilité financière au premier plan.

Dès novembre 2008, le G20 a donné l'impulsion pour une approche unifiée de la régulation financière. En avril 2009, il instaurait le Conseil de

Stabilité Financière (CSF), englobant les régulateurs et les banquiers centraux, et lui donnait la mission de coordinateur global dans l'élaboration et la mise en pratique des nouvelles régulations. En septembre 2010, le comité international de régulation bancaire définissait le capital réglementaire de Bâle III, annonçait les nouvelles exigences en termes de liquidité et de limite de levier et ouvrait le débat sur les contraintes supplémentaires appropriées pour les banques d'importance systémique. Toutefois, en avril 2001 le CSF a mis en garde sur les différences de point de vue concernant la réglementation des dérivés.

Alors que l'esprit initial d'unité s'étiole, des questions se posent du point de vue des pays émergents : qu'est-ce qui doit être innovant ? Qu'est-ce qui doit être commun dans les nouvelles régulations ? Comment les adapter pour renforcer la robustesse et l'efficacité des systèmes financiers ?

▶ Innovation majeure : la politique macro prudentielle

La crise financière globale a mis en évidence l'importance et la virulence du risque systémique dans la finance contemporaine. Elle a montré la propension des marchés du crédit à s'emballer puis à s'effondrer en étroite corrélation avec les bulles et les krachs des prix d'actifs. Les dysfonctionnements de la finance sont si profonds et les désordres si répandus que la stabilité financière est devenue une préoccupation majeure des gouvernements. La maîtrise du risque systémique en est une dimension essentielle que les autorités monétaires avaient oubliée, faisant confiance au contrôle micro prudentiel des banques commerciales et à la « discipline de marché ». Or la crise systémique a rappelé à ceux qui oublient facilement les leçons de l'histoire que la régulation micro prudentielle du système bancaire ne garantit pas la stabilité d'un système financier libéralisé.

Dans les dernières années du XX^{e} siècle, la finance a assimilé des innovations qui ont dissocié le risque de crédit des autres types de risque et qui ont permis de le transférer quelle que soit la nature du crédit. Un énorme élargissement de la gamme des actifs financiers de marché s'est ainsi ouvert. Il a été postulé sans examen par tous les régulateurs financiers et par les banques centrales que ces véhicules rendaient les marchés plus complets et disséminaient les risques, conduisant ainsi à une finance plus robuste en même temps que plus efficiente[1]. Les banques centrales se sentaient confortées dans leur doctrine de n'avoir à s'occuper que de l'inflation.

1. Frye J. (2003), « A false sense of security », *RISK magazine*, August, p.63-67.

Or la réalisation du risque systémique désigne un échec généralisé de coordination par les marchés financiers. C'est en effet une situation dans laquelle les réponses rationnelles des agents individuels au stress financier qu'ils subissent, bien loin de conduire à un ajustement des marchés, sont étroitement corrélées et font empirer les pertes de tous[2]. Il y a donc une transformation dramatique des interdépendances par rapport à ce qu'elles sont dans un environnement calme.

Il se passe en finance quelque chose d'équivalent à ce qu'on observe en science. L'activité scientifique dans différents domaines est régie par des paradigmes, tandis que l'activité financière est régie par des conventions. Le paradigme est questionné par des anomalies non interprétables selon la théorie qu'il régit. Mais il faut une longue accumulation d'anomalies avant que la communauté scientifique décide de changer de paradigme, donc que les recherches déviantes par rapport à la science établie finissent par s'imposer. Certes le temps de la finance est beaucoup plus court. Mais la convention d'évaluation des actifs a une grande résistance aux contestations. La crise systémique se joue donc dans l'interaction entre le rejet de la convention, en vigueur jusque là, de l'évaluation des actifs, l'accroissement brutal des pertes sur crédits qui en résulte et la fuite vers la liquidité ultime ou vers les bons du Trésor des grands États qui en sont des substituts proches.

Le pivot de la politique macro-prudentielle est la Banque centrale. Émettant la liquidité ultime, c'est la seule institution susceptible d'assumer l'objectif de la stabilité du système financier dans son ensemble. Parce que l'expérience de la crise financière remet en cause le postulat que les marchés financiers sont toujours et partout auto-régulateurs, la stabilité financière doit devenir un objectif à part entière de la politique monétaire.

Il faut empêcher les banques et autres entités à importance systémique d'augmenter leur levier en réduisant leur capital. Il faut donc un capital réglementaire contra-cyclique, dépendant du niveau agrégé de crédit que toutes les banques contribuent à gonfler ; d'où l'appellation « macro-prudentiel » de ce montant de capital. Il implique de mettre en place une procédure « *top down* », du niveau agrégé de la politique monétaire au niveau décentralisé de la régulation prudentielle[3]. En outre, la crise a montré que la distorsion entre les échéances d'actifs illiquides et d'un passif à très court terme a été le facteur prépondérant dans la contagion fulgurante qui a généralisé la crise. Il

2. Aglietta M. et Moutot P. (1993), « Le risque de système et sa prévention », *Cahiers Économiques et Monétaires*, Banque de France, n°41.
3. Brunnermeier M, Crocket A, Goodhart C, Persaud A and Shin H (2009), "The fundamental principles of financial regulation", *Geneva Reports on the World Economy* 11, CEPR, January.

faut donc établir un mécanisme qui incite les banques à gérer leur liquidité en fonction de la maturité de leur actif, sans postuler que le marché monétaire est perpétuellement et parfaitement liquide. Les banques doivent être contraintes de renforcer leur coussin de liquidités, d'autant plus que leurs actifs sont plus illiquides et que le *mismatch* d'échéance entre actif et passif est grand. Ce sont ces principes qui doivent être inclus dans un Bâle III étendu.

En outre, les entités à superviser et à réglementer le plus étroitement ne concernent pas que les banques commerciales et ne concernent pas toutes les banques commerciales. Le système bancaire parallèle (banques d'investissement, *hedge funds*, fonds de *private equity* et structures *ad hoc* opérant dans les marchés de crédit structuré) doit être englobé dans la politique macro-prudentielle et donc soumis à la surveillance de la banque centrale.

Pour définir le périmètre des entités systémiques, les banques centrales doivent coopérer avec toutes les catégories de superviseurs, utilement rassemblées dans un conseil du risque systémique. Parce que les structures de marchés varient, que des événements de crédit changent les interconnexions et que les stratégies des acteurs financiers les conduisent à des fusions et acquisitions, ce périmètre n'est pas fixe. Il doit être révisé chaque année et la contribution de chaque entité au risque systémique doit être mesurée en utilisant différentes techniques[4]. Celles-ci sont étroitement liées aux indicateurs d'alerte indispensables à la prévention du risque de système.

Au niveau macro-économique, la Banque centrale doit procéder à des investigations statistiques sur les cycles financiers pour déceler les divergences du crédit. Il faut établir des relations statistiques de co-intégration entre le volume du crédit au secteur privé non financier qui soutient la croissance potentielle sur un cycle entier et le rythme de la croissance potentielle, tout en prenant en compte les changements de la vitesse de circulation de la monnaie induits par l'expansion des transactions financières. Il faut pour cela poursuivre et approfondir les recherches pionnières de la BRI pour parvenir à un *benchmark* du crédit assorti d'une plage de variation où le crédit peut fluctuer sans diverger[5]. Toutefois cette avancée de la régulation prudentielle, étroitement liée au contrôle du crédit par la politique monétaire, est préventive. L'objectif est de lisser le cycle financier pour que les retournements déclenchent moins de crises et pour en limiter la gravité si elles se produisent quand même. La politique macro-prudentielle doit avoir une dimension contra-cyclique.

---

4. FMI "Assessing the systemic implications of financial linkages", chapter 2, *Global Financial Stability Report*, April.
5. Borio C. and Lowe P., "Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus", *BIS Working Papers*, n° 114, July 2009.

La politique macro-prudentielle dans les pays émergents

L'histoire financière des quarante dernières années a montré que les pays émergents avaient été très sensibles aux chocs externes : violentes poussées des prix du pétrole dans les années 1970, changement brutal de politique monétaire américaine en 1980-82, inondation de capitaux flottants dans les années 1990 sous l'effet du fameux « consensus de Washington ». Or la principale leçon de la crise financière bien plus sévère de 2007-2008 est la remarquable résilience des systèmes financiers émergents pour absorber la paralysie du marché interbancaire international à l'automne 2008[6]. Ils ont pu le faire grâce aux politiques de restauration de leur autonomie poursuivies après les crises de la période 1997-2001 : croissance tirée par l'exportation, taux de change géré et compétitif, accumulation des réserves de change, c'est-à-dire tous les moyens critiqués par les bonnes âmes libérales de l'Occident.

En effet, la stabilité financière des pays émergents est menacée par des perturbations que les pays développés ne subissent pas : entrées de capitaux flottants disproportionnées par rapport à la taille des systèmes financiers domestiques, extrême volatilité des taux de change s'ils ne sont pas étroitement contrôlés, vulnérabilité aux bulles sur les prix d'actifs et fluctuations de la demande globale et de l'inflation sensibles aux facteurs externes. Les répercussions en chaîne de la versatilité des opinions dans les marchés financiers globaux (*risk shifting*) et les inversions inopinées des mouvements de capitaux (*sudden stops*) ont ravagé les économies de nombre de ces pays pendant des décennies.

Lutter contre ces maux, c'est poursuivre trois objectifs : améliorer la résilience du système financier national pour contenir le risque systémique, gérer les interactions potentiellement déséquilibrantes entre le système financier et la macro-économie et amortir la procyclicalité.

Dans la dernière crise, en dépit d'un assèchement total des marchés interbancaires de la liquidité en dollars, hormis les échéances les plus courtes prises en charge par la Fed, il y a eu très peu de stress dans les marchés domestiques de la liquidité des pays émergents. Car les pays ont pu conduire des interventions massives sur les changes grâce aux réserves accumulées précédemment. *La crise a montré sans ambiguïté que le bénéfice d'accumuler des réserves internationales bien supérieures à ce qui est nécessaire en temps normal sont très supérieurs aux coûts.* Tant que le FMI ne joue pas le rôle de prêteur en dernier ressort, c'est-à-dire qu'il ne

6. "Bank for International Settlements" (BIS 2010), "The International Banking Crisis and Domestic Financial Intermediation in Emerging Economies", *BIS Papers 54*.

prête pas d'urgence et instantanément sans conditionnalité à des pays subissant une crise de liquidité en devises, il n'y a qu'une alternative à l'accumulation des réserves pour des pays livrés à eux-mêmes ; ce sont des *contrôles de capitaux drastiques*. Toutefois, dans l'état actuel d'indigence de la gouvernance monétaire mondiale, il y a une alternative possible dans la *coopération régionale des banques centrales en Asie et en Amérique latine*.

▶ Les moyens des pays émergents pour la stabilité financière

Une investigation détaillée de la BRI a récemment mis en évidence les moyens déployés par les pays émergents pour contenir les effets de la crise qui a déferlé à l'automne 2008 et à l'hiver 2009[7]. Deux catégories de moyens ont été utilisées. L'une concerne l'interface externe des systèmes financiers nationaux : interventions massives sur les changes grâce aux réserves accumulées et contrôles temporaires de capitaux. L'autre tire les fruits du travail accompli pour rendre les systèmes financiers domestiques plus robustes : maintenir la qualité du crédit et en contrôler la quantité, renforcer les bilans bancaires.

Le rôle direct des réserves a déjà été mentionné. Les contrôles de capitaux contiennent des limites sur les positions ouvertes nettes des banques, des ratios élevés de capital ou des provisionnements pour perte prohibitifs sur les prêts en devises à des résidents ou une prohibition complète de prêts à des résidents qui n'ont pas de revenus en devises.

Pour renforcer les bilans bancaires, les autorités prudentielles des pays émergents requièrent des ratios de capital bien plus élevés que les minima de Bâle III. De même, les provisions pour perte ont été très substantiellement relevées après les crises des années 1990. C'est ainsi que la *Chinese Banking Regulatory Commission* (CBRC) a annoncé un renforcement des exigences imposées aux banques et l'application de critères plus stricts et d'une supervision plus exigeantes pour les institutions financières à importance systémique. Cette réglementation est au moins aussi exigeante que Bâle III et plus exigeante en capital. Le ratio minimum de capital est fixé à 11,5% des actifs pondérés pour les banques dites systémiques et à 10,5% pour les autres contre 7% dans Bâle III. Une surcharge contra-cyclique supplémentaire jusqu'à un maximum de 2,5% est inscrite dans les nouvelle règles, ainsi qu'un ratio de levier simple de 4% des actifs non pondérés, contre 3% préconisé par Bâle III. La CBRC complète sa panoplie réglementaire par un ratio de provision de 2,5% minimum sur le montant total des prêts. Enfin,

7. R.Moreno, "Policymaking from a macroprudential perspective in emerging market economies ", *BIS Working Papers* n°336, January 2011.

elle fixe les deux ratios de liquidité prévus par Bâle III, c'est-à-dire le ratio actifs liquides de haute qualité/engagements à 30 jours et le ratio ressources stables un an/engagements à un an à 100% minimum. L'échéance de mise en œuvre est 2013 pour les banques systémiques et 2016 pour les autres sur l'ensemble des dispositions, contrairement à Bâle III qui étale l'application des nouvelles règles de 2013 à 2019.

Pour améliorer la qualité du crédit et pour en maîtriser le rythme de croissance, les autorités prudentielles des pays émergents recourent à une panoplie de moyens quantitatifs : plafonds sur les prêts hypothécaires en Asie, sur les ratios dettes/revenu ou service de la dette/revenu pour les ménages en Chine, Corée et Thaïlande, enfin et surtout, modulation des taux de réserves obligatoires des banques pour contrôler la liquidité globale.

L'information sur les signaux d'alerte du risque systémique pour guider l'usage de moyens et leur modulation rencontre les mêmes obstacles dans les pays émergents que partout ailleurs. L'impact des chocs macroéconomiques extrêmes sur les systèmes financiers est très mal perçu par les banques centrales, puisque les modèles qu'elles utilisent pour conduire leur politique monétaire ne font aucune place aux bilans des institutions financières ! Aucun signal d'alerte n'est fiable en l'absence d'une connaissance des seuils susceptibles de déclencher les ventes de détresse et d'activer les externalités de réseau provenant des risques de contreparties. Il est donc difficile de construire des plans contingents pour faire face aux circonstances extrêmes. Dans ces conditions, les autorités monétaires des pays émergents sont tout à fait justifiées de se doter d'une redondance des instruments de contrôle. Toutefois, les recherches pour appréhender les dynamiques conduisant aux risque systémique, conduites dans les banques centrales et coordonnées par le Conseil de Stabilité Financière constituent la tâche la plus urgente pour mettre en œuvre la politique macro-prudentielle.

▶ Les places *offshore* : trous noirs de la finance mondiale toujours hors de portée de la régulation financière[8]

Les centres *offshore* sont d'abord des lieux exotiques de la planète qui n'ont ni imposition fiscale, ni régulation financière. Ce sont des lieux où la taille des actifs financiers est incommensurable par rapport à l'économie territoriale : îles des Caraïbes, îles anglo-normandes, Lichtenstein, Monaco, etc… La crise a montré toutefois que des économies petites, mais plus importantes que ces territoires minuscules, l'Islande et l'Irlande, avaient eu

8. R. Rajan (2010), "*Fault lines : how hidden fractures still threaten the world economy* ", Princeton University Press.

des systèmes financiers qui n'étaient que des vastes fonds spéculatifs qui ont implosé dans la crise. Plus grave, au cœur même de la zone euro, le Luxembourg est une plateforme qui est le principal destinataire des fonds en provenance des places *offshore* du premier type qu'il réalloue dans les grands centres financiers du monde. C'est ainsi que le Luxembourg est l'une des places les plus importantes dans les transactions liées à la gestion d'actifs, le deuxième marché mondial pour les fonds communs de placement. De son côté, la *city* de Londres elle-même, par sa régulation *light touch* et par ses avantages fiscaux, est le premier pôle d'interconnexion de toutes les places *offshore*. Enfin les places asiatiques de Hong Kong et de Singapour ont largement profité de la crise, qui a accru l'attraction des marchés émergents, pour détourner des flux de transaction liées au *carry trade* sur le dollar, pour devenir prépondérantes dans les transactions de change liées à l'internationalisation du yuan et pour attirer les investisseurs institutionnels désireux de diversifier les portefeuilles mondiaux.

Selon Rajan, les centres *offshore* sont les lignes de fracture de la régulation prudentielle. En tant que zones de non droit, échappant aux législations communes, ce sont des cancers qui minent la stabilité financière. À partir d'indices grossiers qui peuvent être calculés sur des données rassemblées par les institutions internationales, on peut subodorer l'imbrication qu'ils ont avec les principaux centres financiers et donc leur importance dans le déplacement des risques pour leur dissimulation (*risk shifting*), tout cela conjointement avec l'énorme évasion fiscale. Il a été possible d'identifier les principaux nœuds d'interconnexion *offshore*[9]. Mais il n'y a pas assez de données sur les risques de contreparties pour évaluer l'intensité de leur participation au risque systémique. Le défaut de transparence notamment est rédhibitoire. Par le truchement des sociétés financières écrans (*trusts*), les bénéficiaires réels des opérations financières, donc leur exposition au risque, sont inconnus.

Car les centres *offshore* couvrent la totalité des activités de la banque d'investissement, de l'assurance, de la gestion d'actifs et de la gestion des fortunes privées. Le blanchiment des trafics frauduleux est inextricablement mêlé aux montages financiers des entreprises pour évasion fiscale, à travers des opérations hors bilan via des véhicules d'investissement structurés. C'est pourquoi les centres *offshore* sont au cœur de la polémique déclenchée par le Trésor des États-Unis concernant la régulation des marchés dérivés.

9. IMF, "Understanding interconnectedness", report prepared by the Strategy, Policy and Review Department and the Monetary and Capital Markets Department, October 4, 2010.

▶ La régulation des marchés dérivés et de leurs acteurs à l'épreuve de l'innovation

L'avantage de la réforme américaine est que toutes les nouvelles régulations sont intégrées dans une loi unique, la loi Dodd Barney, votée et promulguée en juillet 2010. Pour sécuriser les transactions dérivées qui sont issues de la titrisation des crédits, il faut ne titriser que des crédits homogènes, donc standardisés en s'assurant que les emprunteurs ont été sélectionnés sur la base de leurs capacités à rembourser les prêts (*screening*). Il faut aussi que les *pools* de crédit constitués par les arrangeurs pour émettre les titres en contrepartie aient des risques compréhensibles par les investisseurs institutionnels qui les achètent. La composition de ces *pools* doit donc être divulguée. Les empilements de titrisation (de type CDO) sans utilité économique autre que les commissions de ceux qui les fabriquent doivent être interdits. Les banques qui vendent les portefeuilles de titres sur les crédits doivent retenir au moins 5% du risque de crédit. Les vendeurs de produits non standardisés doivent couvrir les montants à vendre par un collatéral plus élevé.

Les dérivés de crédit et les autres produits financiers qui sont vendus de gré à gré doivent, autant que faire se peut, être compensés et réglés par des chambres de compensation centralisées. Mais le compromis qui a abouti à la loi Dodd-Barney a laissé de nombreuses exemptions. Un grand nombre d'utilisateurs de dérivés de crédit en font partie, y compris les *hedge funds* dans des opérations de couverture. Mais les stratégies des *hedge funds* étant construites de manière à combiner de multiples facteurs de risque, la distinction entre les transactions pour couverture et celles pour spéculation est souvent impossible. Il est donc à craindre que l'organisation centralisée des marchés dérivés soit largement contournée.

Concernant les acteurs des marchés, la loi américaine fait la distinction ambiguë entre les activités bancaires de marché pour compte propre et pour compte de tiers. Elle incorpore la règle Volcker en interdisant aux banques les premières ainsi que la possession, la promotion et l'investissement en capital dans les *hedge funds*. Mais elle n'introduit aucune contrainte supplémentaire sur ceux-ci, si ce n'est l'obligation de s'enregistrer auprès de la *Securities Exchange Commission* (SEC) au-delà d'un seuil d'actifs sous gestion. En dehors de cela, les managers de *hedge funds* gardent toute liberté de leurs rémunérations, des commissions asymétriques imposées aux investisseurs, de leur domiciliation *offshore* et de leurs leviers. Les seules restrictions concernent les *hedge funds* qui pourraient être considérés comme des entités à importance systémique par le nouveau Conseil de Stabilité Financière et seraient contrôlés plus strictement au titre de la prévention du risque systémique.

En Europe, le travail réglementaire passe par des directives sectorielles sans qu'il y ait de loi cadre. En ce qui concerne les marchés financiers, un organisme européen a été créé, la *European Securities and Markets Authority* (ESMA). Mais cette instance de coordination se limitera à émettre des avis qui pourront être suivis ou non par les régulateurs nationaux. La directive qui présente une avancée significative est la directive *Alternative Investment Funds Managers* (AIFM) qui concerne l'ensemble des gérants de fonds alternatifs, dont les *hedge funds*.

Les controverses les plus acharnées ont surgi à propos des conditions à respecter par les managers de *hedge funds* pour obtenir le passeport européen, c'est-à-dire le droit de commercialiser leurs produits financiers sur l'ensemble du territoire de l'Union Européenne. La directive comporte les dispositions suivantes : enregistrement auprès d'une autorité de régulation de marché ; divulgation d'informations aux régulateurs ; limites au levier ; exigences de *reporting* et standards de gouvernance à respecter ; restriction dans les ventes de produits ; recours à des dépositaires européens indépendants pour garder les titres.

Certaines de ces dispositions (enregistrement et divulgation d'informations) sont de l'ordre de l'harmonisation réglementaire car déjà appliquées au Royaume Uni. La limitation du levier est une vraie avancée, mais seuls les régulateurs nationaux décideront si les emprunts des *hedge funds* pour financer leurs stratégies sont excessifs à partir des avis de l'ESMA. On peut deviner ce que seront les positions de la FSA et du régulateur luxembourgeois ! Une autre avancée est que les divulgations d'informations deviennent obligatoires, alors qu'auparavant elles étaient volontaires.

La principale leçon de la crise financière demeure que les autorités de régulation doivent englober dans leur schéma la totalité des dynamiques du système financier. Les frontières de la régulation doivent pouvoir tenir compte des innovations et des recompositions de la finance. Or la finance de marché est révolutionnée par une innovation montante qui concerne de plus en plus les marchés émergents, celle des *Exchange-Traded Funds* (ETFs).

Apparus depuis le début des années 2000, les ETFs ont rencontré l'intérêt grandissant des investisseurs à partir de 2007. En dépit d'un fléchissement en 2008, leur croissance sur 2007-2010 a été de 30% l'an en moyenne. Fin avril 2011 leur encours d'actifs sous gestion approchait $ 1500mds, dont 1200mds de dollars en actions. Leur attrait est d'ouvrir toutes les bourses des pays émergents à n'importe qui. Certes sur ces 1200mds, 600mds sont des titres nord-américains et 150mds européens. Mais il y a déjà 250mds d'actions émergentes et 100mds d'actions dites «globales».

Les ETFs sont la nouvelle bombe systémique. Un avant-goût de ce qui peut se passer a été aperçu lors du fameux «*flash crash*» de Wall Street en mai 2010. En quelques minutes les prix de nombreuses sociétés se sont effondrés sans raison apparente. Les ETFs faisaient 70% des liquidations de positions pour 11% des titres détenus. Ce sont des fonds *exchange-traded*, c'est-à-dire négociables sur une bourse. Ils peuvent être achetés par des investisseurs institutionnels et par des *hedge funds*, mais aussi par n'importe quel individu s'adonnant à la négociation de titres sur Internet, c'est-à-dire par des «investisseurs» qui n'ont aucune idée des risques de ce qu'ils achètent. Ces fonds sont ubiquitaires. Ils chassent des indices (*index-tracking*) qui ont pour supports aussi bien les matières premières que les obligations et les actions du monde entier, y compris ceux des pays inaccessibles directement aux épargnants individuels. Ils permettent donc en temps réel et à bas coût de s'exposer à des classes d'actifs dont les coûts seraient beaucoup plus élevés en achetant les produits constituants, voire infinis pour les actifs inaccessibles au commun des mortels.

Il existe trois catégories de fonds selon la manière dont le sous-jacent est constitué : les fonds «classiques» qui détiennent le panier des titres sous-jacents, les fonds synthétiques qui répliquent ces actifs avec des produits dérivés et les fonds à levier, les plus dangereux, qui dopent les rendements par les techniques du levier financier du type de ce que les banques d'investissement offrent aux *hedge funds* (lignes de crédit, et levier implicite dans les marges des options, les repos et les ventes à découvert). À cette gamme il faut ajouter les *inverse funds* qui offrent une performance opposée à celle de l'indice.

Plus les actifs composant l'indice sont illiquides, non négociables ou négociables à coûts de transaction très élevés, plus les gérants des ETF recourent à une couverture approximative (*portfolio sampling*) ou à une réplication synthétique en concluant des *total return swaps* à des banques d'investissement censées acheter le panier des titres.

Les ETFs soumettent les utilisateurs à des risques non testés : risques de contreparties et de marché encourus par les fournisseurs des ETFs, risques de liquidité, risques d'amplification des perturbations des marchés sous-jacents en climat de stress, risques juridiques et politiques en cas de défaut d'une contrepartie.

Les risques de contreparties sont plus élevés en cas de réplication synthétique. Leur limitation renvoie à la régulation des marchés dérivés. La question est : de combien les investisseurs sont-ils compensés si la contrepartie du fournisseur d'ETF fait défaut sur le marché des *swaps* ? Ces risques de contreparties peuvent aisément devenir systémiques dans des

marchés désordonnés. Un autre risque de contrepartie est lié aux emprunts de titres pour constituer la réplication de l'indice. Si l'emprunteur de titres fait défaut, il laisse le fournisseur d'ETF dans la situation de remplacer en catastrophe les titres. Le coût de remplacement peut laisser des pertes substantielles, mettant le fonds en péril. On peut subodorer la panique des investisseurs individuels cherchant à liquider leurs positions et la destruction de la valeur des fonds qui en découlerait.

Les risques de liquidité sont exacerbés sur les marchés émergents qui ont à la fois des difficultés d'accès aux marchés des sous-jacents et une pénurie, voire un manque total, de dérivés pour faire la réplication. En outre, l'engouement que les ETFs suscitent pour ces marchés exacerbe les flux de capitaux flottants et les possibilités de reflux brutal (*sudden stops*). Ils provoquent donc la volatilité excessive qui les met en péril. La négociabilité des titres peut donc s'assécher comme dans l'épisode du *flash crash*, mais en se répercutant d'un marché à l'autre et provoquant des pertes gigantesques.

Les marchés de matières premières sont les plus volatils. Cette volatilité a été exacerbée par les flux massifs d'achats de *commodity-ETFs*, créant un cercle vicieux qui déconnecte les prix de marché des fondamentaux. C'est ainsi que les ETFs sur l'or ont reçu 12mds de dollars de flux nets entrants en 2009 et 9mds en 2010, provoquant une hausse du prix de l'or de 62% en deux ans. En janvier 2011, se produisit un reflux de 3mds de dollars en un seul mois, déclenchant un effondrement du prix de l'or[10].

En conclusion, les ETFs ont permis aux managers de *hedge funds*, qui sont les grands fournisseurs, d'avoir accès à la clientèle individuelle qui leur était interdite directement. Ils ouvrent l'accès des investisseurs non avertis aux marchés les plus risqués. La réplication en fait des instruments financiers extrêmement complexes. Leur développement a accru la corrélation entre tous les marchés. Ils sécrètent la pratique perverse de la vente des ETFs à découvert. Les régulateurs globaux commencent à s'inquiéter, mais une fois de plus, ils sont en retard sur des innovations qui renvoient à l'incapacité d'établir une régulation unifiée des marchés dérivés.

10. FMI, *World Economic Outlook* (april 2011), chapter 1, annex 7, "Exchange-traded Funds: Mechanics and Risks".

Time to Tighten Regulation

Henrique de Campos Meirelles
Former Governor of the Brazilian Central Bank

I think that the Basel Treaty provides a basis for consistent regulation. The fact is that, in spite of the basic assumption resulting from experience, regulation is a natural model and should address the specific situation of each region. Regulatory arbitrage should be avoided for the simple reason that we could have more effective regulation in each of the jurisdictions. We participated directly in the discussion of the Basel Treaty, the Basel Committee and the Financial Stability Board and we tried as much as possible to represent the views of the emerging markets together with others, but obviously, there is a wide variety of very different situations.

The Brazilian experience

If we take a look at the Brazilian case and the experience that we had in Brazil, the results of the 2007-2008 crisis for the Brazilian financial systems were very positive. The system entered the crisis well capitalized, with a very sturdy growth basis at the time and with good credit standards. Yet in Brazil, we faced a tremendous credit shock because about 20% of the total credit in Brazil was cross-border funded and there was a collapse in cross-border lines. The rollover rate fell from 120% in August or September 2008 before Lehman, to 22% in October. That led to a credit crash, not only in the local currency, but also in dollars. Not only dollar credit, but also the availability of dollars, which led to a massive devaluation of the credit and the currency, and to a crisis in the derivative market, particularly the one related to foreign currency. That crisis was strong and severe –industrial production fell by 20% in two months, GDP fell by 13% below the rate of the preceding quarter. But the recovery was also very fast: within two months, credit

had come back to normal; Brazil lost 300,000 jobs in those three months, but they were recovered in 2009. Eventually, 1.1 million new jobs were created and the unemployment rate is currently at a historical low.

Why is that? I think that Brazil learned its lessons from the past crises. We had a banking crisis in the 90's and before that, we had a national debt crisis as a result of the high leverage of the 70's and the adjustment of all of that taught us a few lessons. I think that there are some similarities with what happened in Asia, but not 100%.

All institutions are regulated and under supervision regardless of size or systemic importance. All transactions have to be booked and have to have capital allocated. The shadow-banking system is restricted in the sense that some of them are fully resistant; you don't have investment banks, which are out, or brokerage houses. All of them are under regulation and subjected to the supervision of the central bank.

Hedge funds are also regulated to some extent, though not directly: the banks have to report their exposures to the funds and there is a central clearing house for derivatives, which is fully regulated and fully capitalized.

There are also some macro-prudential, which I would call regulations, along the lines also mentioned for Asia, in the following sense: the minimum liquidity levels of the financial institutions must be displaced at the Central Bank. This enabled the Central Bank to release liquidity when it was needed and to direct liquidity to selected sectors of the financial market. International reserves were also accumulated during that period at very substantial levels and were fully sterilized. Monetary policies were quite conservative during this period, which enabled regulators and Central banks to act "golden": we had enough reserves to meet all the demands for dollar maturities from banks and corporations for almost three years. We didn't need to use all of it. We were basically lending to banks and to corporations in dollars for maybe three months at the most because then the markets came back to normal very quickly.

There are some differences also, in terms of Brazil and all the cuts regarding the Basel Treaty. Now a more technical one, which is related to tax credit, in general, because the tax authorities are demanding, in terms of not accepting some charge-offs which are demanded by the regulatory agencies. As a result of that, we had to reach an agreement with Basel.

▶ Cross-border resolutions

Let me move on now to cross-border crises resolution. A very important source of concern for some of the emerging market economies is subsidiaries

of substantially important institutions globally, which are regulated, allocated and under supervision by their home countries. The solution we found for that in Brazil, is to demand that all international institutions working in the country have a national subsidiary, which has to be a stand-alone institution, which means it has to have its own capital, its own liquidity, full supervision and under all the regulatory powers of the local entity.

I think that the competition between financial centers is here to stay. I think that it is going to continue, but in a different way now. It is not going to be, I think, based on regulatory arbitrage. As far as we are concerned, the Brazilian credit market in Brazil is growing at a very steady rate, the total credit to GDP rate doubled during the last years, capital markets are growing fast… But I think now is the moment to tighten regulation, not to force it to grow as history tells us that the longer the term, the safer the system, the higher the average GDP growth rate, even if in the short term we have a decrease of some base points in the GDP growth rate, but I think that it's worth it.

Pour une régulation mondiale à plusieurs niveaux

Moustapha Niasse
Ancien Premier Ministre de la République du Sénégal

La crise financière, qui était latente depuis le début de la présente décennie, s'est amplifiée au cours des dernières années, particulièrement depuis 2008 lorsque des économies reconnues comme étant bien structurées, notamment celles des pays industrialisés, ont commencé de connaître un endettement public insoutenable.

Face à une telle situation, deux questions se sont posées et se posent encore. Tout d'abord, l'architecture de la finance mondiale, en place depuis les accords de Bretton Woods, est-elle capable de prévenir ou, le cas échéant, d'enrayer toute menace qui pèserait sur les pays et quels ajustements seraient nécessaires pour qu'il en soit ainsi ?

La deuxième question concerne les types et les modalités d'intervention. Étant donné qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un apport frais de ressources financières, quelles en seraient les sources et quels efforts faudrait-il attendre des uns et des autres, en particulier des pays bénéficiaires ? En d'autres termes, quelles seraient, pour ces derniers, les conditionnalités attachées à ce financement ?

▶ Rééquilibrer le système financier international

Il est maintenant unanimement reconnu qu'il y a lieu de rééquilibrer le système financier international en le rendant plus représentatif de la réalité du monde actuel, en particulier le poids économique et financier de plus en plus important des pays dits émergents, dont le noyau principal est constitué par ceux du groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud).

Il y a lieu également de tenir compte de la situation des pays pauvres, en particulier des Pays les Moins Avancés (PMA). Bien que dits «insignifiants» au plan économique et financier, ils n'en représentent pas moins, dans un avenir pas si lointain, un potentiel de croissance pour l'économie mondiale. Les ressources naturelles contenues dans leur sous-sol, les matières minérales en particulier (pétrole, métaux rares et précieux jouant un rôle essentiel dans les processus de production de produits industriels et autres) constituent, à n'en pas douter, des éléments remarquables de développement local, à la condition préalable d'en transformer sur place une part importante.

Le Sénégal appartient à ces pays-là. Il nourrit, comme d'autres, la légitime ambition d'entrer dans la catégorie des pays émergents, à la faveur des politiques publiques engagées et soutenues par la communauté financière internationale, en vue d'un rééquilibrage juste et bien pensé des critères de développement, dans la distribution des ressources et dans la promotion des programmes de développement.

Dans le cadre des efforts entrepris vers un tel rééquilibrage, les arguments dans ce sens ont été abondamment développés récemment, lors de l'élection de la nouvelle directrice générale du Fonds Monétaire International. Tout en lui adressant nos vives félicitations pour sa brillante élection, et pour les dispositions encourageantes qu'elle a annoncées lors de consultations préliminaires avec les États, notamment au cours de l'Assemblée annuelle de la Banque Africaine de Développement, à Lisbonne, en juin dernier, il reste que de grands défis l'attendent, en raison de la diversité des préoccupations des uns et des autres, des fondements qui légitiment cette diversité et de l'inévitable aspiration des peuples de l'hémisphère sud à davantage de solidarité dans la gestion de la crise financière actuelle et dans la définition des mécanismes et des procédures devant y mettre fin, de même que dans la mise en œuvre des solutions qui auront été trouvées et qui ne devront pas bénéficier seulement aux pays industrialisés.

▶ Quelle participation pour le FMI ?

Nombreux sont les défis à relever dans une telle dynamique. Parmi ces défis, il y a également celui, aussi important que le rééquilibrage du système financier international, de la participation du FMI dans la recherche de ces nouveaux mécanismes de régulation et de financement des programmes économiques dans le monde. On sait que cette question lancinante a déjà été au centre des délibérations de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, tenue à Monterrey, au Mexique, en mars 2002.

Il y a aussi lieu de rappeler que la recommandation principale issue de cette conférence porte sur la nécessité de l'implication des États dans ce processus de régulation. Avec volonté, avec détermination, avec sincérité et dans un souci permanent d'efficacité. Le principe et le type d'une telle régulation ont été au centre des discussions du premier Panel.

Quant aux recommandations spécifiques de la Conférence de Monterrey, elles touchent à des questions prioritaires comme la mobilisation des ressources financières intérieures, l'investissement étranger direct et autres flux financiers privés, le commerce, compris dans une réforme moderniste et fondée sur l'esprit de justice des structures et du fonctionnement de l'Organisation Mondiale du Commerce, l'aide publique au développement, la question de la dette et la cohérence du système financier international.

▶ Pas d'avenir sans les pays du sud

Avec la vision d'un homme du Tiers Monde qui, par deux fois, a dirigé le Gouvernement de son pays au poste de Premier Ministre du Sénégal, je crois modestement pouvoir affirmer qu'au vu de ce qui précède et de la situation qui prévaut en ce moment dans un nombre croissant de pays, en particulier dans les pays développés, il devrait y avoir plusieurs niveaux de régulation, conçus et mis en œuvre de façon coordonnée. Au-delà de la Grèce et, bientôt, du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie, la réflexion et les actes à poser devraient aussi concerner les pays d'Afrique, d'Asie et de l'Amérique Latine.

Une telle action ne saurait devenir réalité si les pays du sud n'étaient pas associés au processus de conception et d'élaboration des programmes devant y conduire et, par-dessus tout, si le mode d'approche et les aspirations de ces pays, dans un tel processus, n'étaient pas pris en considération, avec sérieux et avec générosité.

Comprise dans ce sens, la régulation doit donc être mondiale. Mais elle doit être modulée en fonction de la situation et des préoccupations des différents groupes de pays de la communauté internationale. Il ne pourrait donc s'agir d'une régulation unique ou unifiée mais d'une régulation conduite et coordonnée à différents niveaux préalablement concertés.

Il y a d'abord le niveau global au sein des institutions économiques, financières et commerciales à savoir, principalement, le FMI, la Banque Mondiale et l'Organisation Mondiale du Commerce. D'autres structures pertinentes des Nations Unies, au niveau global comme la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement, pourraient y participer.

Ils devraient y participer avec vigueur. Les discussions en cours doivent en conséquence se poursuivre avec opiniâtreté, pour rénover ces institutions, dans leur contenu comme dans leurs missions, afin qu'elles reflètent les poids réels et les potentialités des régions et des pays concernés.

▶ Ne pas négliger le niveau régional

Le processus de régulation doit également revêtir un caractère régional avec le soutien du niveau global. Les événements en cours en Europe, avec une implication coordonnée du FMI, de l'Union européenne et de la Banque Centrale Européenne, en sont une démonstration tangible qui vient confirmer la nécessité d'une régulation régionale. Dans cet esprit, Il faut souhaiter qu'émergent des mécanismes européens durables de régulation qui soient compatibles avec ceux qui seraient établis au niveau global et qui concerneraient le futur économique des pays du Tiers Monde.

▶ Au niveau national

Un des principaux éléments de la régulation nationale réside dans la nécessité d'une bonne gouvernance tant au plan politique et démocratique qu'au plan économique et social. Les mouvements de protestation en cours dans certains pays européens, comme en Grèce notamment, rappellent ceux qu'ont connus, dans les années 1980 et la première moitié des années 1990, de nombreux pays africains du fait de la mise en œuvre de Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Du reste, ces mouvements continuent encore dans plusieurs pays africains depuis que les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ont remplacé les Programmes d'Ajustement Structurel. À cet égard, il y a lieu de souligner que le besoin de régulation à tous les niveaux est d'une importance capitale pour l'Afrique. Mes collègues qui participent aux Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence interviendront, sans aucun doute, dans le même sens que ce soit M. Beji Caïb Essebsi, actuel Premier Ministre de Tunisie, ou M. Martin Ziguelé, ancien Premier Ministre de la République Centrafricaine.

Il a déjà été fait mention de la situation de l'Europe qui, bien que constituée d'économies nationales relativement bien structurées et dotées d'instruments régionaux pleinement fonctionnels, fait face à des cas de crise financière aiguë, celle-ci allant jusqu'à risquer de menacer l'euro.

Contrairement à l'Asie et à l'Amérique latine, l'Afrique et particulièrement l'Afrique au sud du Sahara, se trouve de plus en plus enfermée dans le cercle vicieux de la dépendance quasi totale vis-à-vis de l'aide extérieure et de son corollaire, l'endettement. De ce fait, le potentiel théorique d'attraction

de l'investissement direct étranger (IDE) en Afrique est loin d'être exploité. Par exemple, les statistiques d'organismes comme le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE montrent que l'Aide Publique au Développement représente une proportion substantielle du Produit national brut de l'Afrique, depuis quelque temps. De même, les statistiques de la Banque mondiale montrent que le niveau d'endettement des pays africains croît beaucoup plus vite que ceux des pays d'Asie et d'Amérique latine. Le rapport annuel sur l'investissement privé au niveau mondial montre que l'Afrique n'a qu'une part infime des flux de l'investissement direct étranger.

L'explication, on la trouve dans cette réalité que, plus que dans les pays européens en crise, ces statistiques traduisent la «malgouvernance» dans plusieurs pays africains dont les manifestations les plus visibles sont la corruption et le gaspillage de ressources publiques.

Sur ce chapitre de la gouvernance publique, la balle est bel et bien dans le camp de l'Afrique. Il y a des mesures à prendre dans le secteur des politiques publiques de promotion du développement, dans un cadre assaini de lutte contre la corruption, contre les gaspillages, contre les détournements de fonds publics, contre les marchés de gré à gré, contre la patrimonialisation de l'État au profit des familles et des clans des dirigeants, dans une confusion et dans des comportements illégaux qui plombent le développement, la croissance et la modernisation de ces Etats, au profit exclusif des populations.

L'Afrique, dans ce domaine, fait face à un défi important qu'elle a l'obligation et la possibilité de relever, si elle accepte, volontairement, de s'engager dans la voie où elle trouvera le sens des responsabilités, une vision claire de l'histoire des nations, par l'effort de chacun et à partir de valeurs morales de transparence, d'honnêteté, de capacité d'élévation au-dessus des intérêts personnels et de famille, contrairement au triste spectacle qu'affiche présentement ce continent, où dictatures et réseaux d'enrichissements illicites se télescopent, créant une paupérisation massive et destructrice de toutes chances au développement durable.

À cet égard, l'Afrique doit promouvoir de nouveaux programmes de développement, dans l'esprit et dans les textes de la Conférence de Lagos (juin 1980) où l'Organisation de l'Unité Africaine avait posé, avec lucidité, les jalons d'un sursaut concerté et continental vers le développement. Ainsi, des mesures avaient été proposées concernant des projets de création d'une Banque centrale africaine, d'un Fonds monétaire africain et d'une Banque Africaine d'Investissement.

Même si ce sont là, encore aujourd'hui, des objectifs à long terme, il existe, dans différentes sous-régions du continent, des structures qui, si elles sont appuyées de façon efficace au niveau global, pourraient, au plan régional, jouer pleinement leur rôle dans le processus de régulation de la finance mondiale. Un tel rôle serait au bénéfice des populations des pays concernés pris individuellement et à celui de la communauté mondiale dans son ensemble.

La Banque Africaine de Développement, l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) et la Communauté Économique des États d'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté des États d'Afrique de l'Est (EAC) et la Communauté économique d'Afrique australe (SADC) devraient être amenées à jouer un tel rôle, y compris en ce qui concerne la coordination monétaire et financière. Comme pour les autres parties du monde, ces spécificités devraient être prises en compte dans la formulation et le fonctionnement de la future architecture de la finance mondiale.

Bien entendu, une condition essentielle est que les structures sous-régionales soient rationalisées et dotées de systèmes de gouvernance qui soient garantis comme transparents et efficaces. Mais à la base, ce sont les États qui les composent et qui doivent remplir ces critères. Ils doivent veiller avant tout à la satisfaction des besoins de leurs populations, en particulier des jeunes qui constituent la très grande majorité.

Encore une fois, et pour conclure cette contribution à nos débats d'Aix-en-Provence, je veux solennellement remercier les organisateurs de ces Journées économiques qui auront, avec ouverture et professionnalisme, ouvert une nouvelle étape de la concertation Nord-Sud dans la recherche continue de solutions appropriées aux problèmes qui se posent au monde, dans son présent et dans son futur, dans un contexte où se multiplient et s'élargissent les complexités sociologiques et les contradictions historiques qui constituent des menaces graves à la paix et à la stabilité internationales.

▶ **Nous n'aurons pas ici perdu de temps.**

D'éminents spécialistes, à cette tribune, ont éclairé les participants de leur expérience, de leur savoir et de leur savoir-faire. Nous devons les en féliciter tous, chaleureusement. La dimension humaniste de conférences et de rencontres de cette nature sauvera la communauté des hommes, dans ce rendez-vous du donner et du recevoir que chantait, naguère, le philosophe et poète sénégalais Léopold Sédar Senghor, au dialogue fécond des civilisations.

Une régulation financière homogène au niveau global est-elle une bonne solution ?

Juan Temístocles Montàs
Ministre de l'Économie, du Plan et du Développement
République Dominicaine

La question est intéressante si nous partons du constat qu'il y a encore quelques années, l'idée prédominante dans les milieux financiers était de réduire au minimum la règlementation du système financier.

C'est pourquoi ma réponse à cette question est en principe affirmative. Une règlementation globale est nécessaire mais les normes règlementaires sans interprétation ni adaptation locale peuvent sortir du jeu les petites banques qui n'auraient pas la masse critique pour faire les développements requis et atteindre les niveaux de capitalisation nécessaires. Étant donnée l'importance du secteur financier pour le développement économique, il faut trouver un équilibre dans cette règlementation pour permettre de profiter des bénéfices générés par le secteur, sans faire l'impasse sur une gestion efficace des risques qui lui sont liés.

Pour cette raison, au moment où nous parlons d'une règlementation uniforme au niveau mondial, il faut prendre en compte les asymétries des marchés concernant leur taille, les niveaux de compétences, l'architecture et la culture institutionnelles, les degrés d'ouverture et l'exposition aux chocs aléatoires, la sophistication des produits financiers commercialisés ; le niveau d'épargne de l'économie (publique et privée), la productivité de l'économie et des secteurs qui la composent ; la valeur ajoutée des biens et des services produits, la taille des intermédiaires financiers et le degré d'utilisation des services financiers par les individus.

La sévérité de la crise économique et financière qui s'est produite en 2007 a été due, entre autres facteurs, à l'accumulation d'un effet de levier excessif dans les secteurs bancaires de différents pays développés ainsi qu'à la mauvaise gestion des risques pris avec les produits dérivés. À cela s'est ajoutée une baisse de la taille et de la qualité de la base du capital des institutions bancaires ainsi qu'une réduction de leurs niveaux de liquidités, empêchant ainsi le système bancaire d'absorber les pertes systémiques subies par les actifs négociables et le portefeuille de crédit, si bien qu'elles ne purent supporter la ré-intermédiation des énormes expositions hors bilan qui avaient été accumulées dans ses zones les plus opaques ou les moins régulées, comme le déclare le Comité de Supervision Bancaire de Bâle.

En plus de l'augmentation de l'effet de levier et de la mauvaise gestion des risques, sont intervenus d'autres facteurs qui ont contribué à la crise : la faible contribution des agences de notation en ce qui concerne la quantification du risque des produits dérivés, le défaut de contrôle des fonds de couverture (*hedge funds*) et la politique irraisonnée des rémunérations dans le secteur financier. En outre, de nombreux produits financiers, fondamentalement les produits dérivés, n'étaient soumis à aucun type de surveillance. En bref, le système de contrôle ne disposait pas des instruments nécessaires pour faire face au risque systémique.

Tout ceci a fait que le Comité de Supervision Bancaire de Bâle a renforcé le cadre règlementaire international par une série de réformes fondamentales qui incluent l'augmentation de la qualité du capital ; l'accroissement du niveau du capital requis, la constitution de fonds de capital, l'amélioration de la gestion du risque, du processus de contrôle et de la discipline du marché, l'amélioration de la gestion des liquidités avec l'introduction d'un ratio d'effet de levier et de nouvelles normes de liquidités et une obligation de transparence de l'information.

Pour mettre en vigueur de manière graduelle ces réformes, une période de transition a été prévue qui va du 1er Janvier 2013 au 1er janvier 2019, date à laquelle le nouveau cadre règlementaire devra être totalement mis en place. Il est clair que les changements de normes qui sont prévus sont la conséquence des problèmes des secteurs financiers systémiques des pays développés du monde occidental. C'est pourquoi la question qui se pose dans l'immédiat est celle de savoir si l'on peut appliquer mécaniquement ces mêmes changements aux secteurs financiers des marchés émergents, dans lesquels les types de problèmes sont, dans de nombreux cas, différents de ceux que rencontrent les systèmes financiers des pays développés.

Un aspect à prendre en compte est que Bâle III, dans la définition

des exigences de capital, ne fait pas de distinction entre les niveaux de développement des marchés financiers. Dans beaucoup de pays émergents les institutions financières nationales n'ont pas les mêmes caractéristiques que les institutions financières globales, de même qu'elles n'ont pas non plus les mêmes implications systémiques qu'ont les institutions des pays développés sur le système financier global.

Compte tenu de tout cela, il faut se féliciter qu'après la crise se soit imposée l'idée de mettre en place une régulation et un contrôle coordonné du système financier à l'échelle globale. Saluons également l'élargissement en 2009 du Comité de Supervision Bancaire de Bâle aux pays suivants : l'Argentine, l'Australie, le Brésil, Hong Kong, l'Afrique du Sud, l'Inde, l'Indonésie, la Corée du Sud, le Mexique, la Russie, l'Arabie Saoudite, Singapour, la Turquie et la Chine. Cela montre l'importance que prennent les économies émergentes.

Pour avoir une idée de l'importance des réalités nationales en ce qui concerne le respect des normes internationales, il serait intéressant de passer en revue l'application de Bâle II, qui a commencé en 2004 et que beaucoup de pays n'ont pas pu mettre en œuvre au moment où a débuté la crise financière mondiale.

Dans le cas de l'Amérique Latine, une enquête menée à bien par FELABAN entre novembre 2009 et juin 2010 comprenant 121 banques et institutions financières de 18 pays de la région, a conclu que même si la majorité des banques latino-américaines avaient défini des actions pour respecter les exigences de Bâle II, 57% des banques des pays latino-américains qui font partie du G-20 ont répondu qu'elles n'étaient même pas encore au début de la mise en œuvre de Bâle II ; seules 27% de ces banques ont répondu qu'elles avaient dépassé ce stade. Dans le cas des banques des pays de ce continent qui ne font pas partie du G-20, 52% avaient répondu non et 42% oui.

Les principales difficultés que les banques de ce continent ont rencontré pour pouvoir mettre en œuvre Bâle II, selon l'enquête, étaient en grande partie les suivantes : difficulté de mesure du risque parce qu'il n'existe pas dans la région de marchés des capitaux ou parce qu'ils sont trop volatils lorsqu'ils existent ; les coûts engendrés par les équipements technologiques exigés par Bâle II ; le manque de bases de données historiques des risques pour l'application de modèles internes ; l'insuffisance de directives de la part des organismes de régulation locaux ; etc.

Les pays qui ont le plus avancé pour mettre en vigueur Bâle II ont été ceux de l'Union européenne ainsi que le Japon et d'autres pays asiatiques.

En ce qui concerne les États-Unis, la mise en application a été asymétrique dans le sens où elle n'a pas été appliquée à toutes les banques.

Il en découle que les particularismes régionaux et locaux ont joué un rôle fondamental dans la mise en vigueur de Bâle II et il faudrait vraiment en tenir compte au moment de l'application de Bâle III. Il ne faut pas sous-estimer les différences dans les *business models* des systèmes financiers au niveau mondial. Cela explique pourquoi les régulateurs de chaque pays, au moment d'appliquer les règles d'adéquation du capital tiennent compte des différences des structures financières, juridiques et fiscales de chaque pays. Ceci ne devrait pas aboutir à une application discrétionnaire de la régulation à l'intérieur de chaque pays dans le but d'éviter l'arbitrage international.

Il n'en demeure pas moins que les pays d'Amérique Latine ne pourront pas rester en dehors des réformes qui accompagneront Bâle III, et tout particulièrement les pays qui ont des systèmes bancaires dans lesquels la présence d'entités bancaires étrangères est forte. L'adoption des nouvelles normes pour les maisons-mères va mettre une pression importante sur les filiales ou les succursales.

Pour le système financier dominicain, les nouvelles exigences de qualité et de quantité du capital patrimonial ne semblent pas être un défi majeur, car le cadre règlementaire actuel tient compte des exigences de capital similaires à Bâle III en ce qui concerne son montant et sa composition. Par exemple, le taux de solvabilité minimum actuel est de 10% alors que Bâle II propose un taux de 10,5%. De plus, la composition du capital patrimonial dans le système financier local inclut plus de 70% du capital primaire (actions ordinaires de niveau 1).

Cependant, en ce qui concerne la gestion du risque, Bâle III introduit une série de concepts et de nouvelles méthodes de calcul et de mesure des risques qui nous obligent à réfléchir à divers aspects des règlementations actuelles. Par exemple :

– Réviser les méthodes d'évaluation des actifs, y compris la différentiation des niveaux dans une même classification.

– Appliquer un traitement différencié du risque selon l'entité émettrice de dette souveraine.

– Introduire des changements dans les facteurs de pondération des actifs.

– Inclure le risque d'accroissement du marché provenant des activités de trésorerie.

– Introduire une règlementation pour les opérations avec des produits dérivés.

– Mettre en œuvre l'utilisation des ratios de liquidités et le contrôle de l'effet de levier pour mesurer le risque des institutions.

L'introduction de nouvelles méthodes de mesure du risque est un défi important pour les systèmes financiers ; son application pourrait entrainer des besoins en capital, quantitativement mais aussi qualitativement.

Pour conclure, en ce qui concerne la République Dominicaine, Bâle III représente plus un défi du point de vue qualitatif pour l'application des méthodes de gestion et d'évaluation des risques que des inconvénients induits par les modifications de la taille et de la composition du capital patrimonial des institutions.

La concurrence entre places financières a-t-elle encore un sens ?

Eric Le Boulch
CM-CIC Securities

Il peut apparaitre pittoresque en tant que représentant du Crédit Mutuel dans ces Rencontres Économiques d'Aix 2011, d'avoir à m'exprimer sur ce thème. En effet, notre groupe n'est pas associé spontanément aux pays émergents bien que nous soyons présents en tant que partenaire et actionnaire stratégique *via* RMA Watanya et BMCE au Maroc et *via* la Banque de Tunisie et Astrée en Tunisie. En revanche, il peut être intéressant d'indiquer qu'avant la contrainte de la régulation, la culture d'entreprise et le statut des banques peuvent contribuer à prévenir certains risques. Ainsi le Crédit Mutuel s'est fortement développé à l'occasion de la crise financière et bancaire en procédant à l'acquisition, depuis mi-décembre 2008, de plus de 7 milliards d'euros d'actifs (Citibank Deutschland, Cofidis, Monabanq, Banco Popular France, 5% de Banco Popular et lancement d'une co-entreprise en Espagne, 4,6% supplémentaires dans BMCE, 50% de la banque Casino…).

En période de crise, il y a ceux qui achètent et ceux qui vendent. Le Crédit Mutuel est aussi une des seules institutions financières européennes à n'avoir pas subi de dégradation de son *rating*. Pourquoi ?

Au-delà des efforts et de la chance nécessaire à toute entreprise, le statut réellement mutualiste de ce groupe a été un facteur clé de cette performance et de cette résistance. Le client est en effet le propriétaire et il faut pouvoir expliquer pourquoi aller ici ou là et sans doute ne pas faire ce que l'on ne pourrait pas expliquer. Satisfaire le client consiste, avant tout, à lui donner aujourd'hui et demain un bon service, là où il vit et agit plutôt qu'à dégager un «dividende» très important. N'étant pas coté en bourse, le

pilotage ne se fonde pas sur l'atteinte d'un ROE mais sur le sens du long terme, l'autofinancement, l'accumulation des fonds propres. L'entreprise cliente doit être connue pour être accompagnée dans la durée. Les activités de BFI ne sont ni réunies en une unité, ni d'une taille disproportionnée et ni excessivement internationalisées. Les efforts et la chance jouent aussi. Ainsi la restructuration en 2004 et en 2005 des activités de dérivés du CIC, filiale du Crédit Mutuel, représente aujourd'hui tout à la fois un effort, une volonté et une chance.

Cependant, la culture et le statut des entreprises ne sont qu'un premier rempart, plus ou moins solide selon les lieux et les moments. Les organisations peuvent changer, et surtout, les hommes qui les incarnent, passent. La régulation financière est une nécessité mais elle ne saurait être universelle au sein des pays avancés et encore moins pour les pays dits émergents, tant les intérêts et les besoins sont opposés. L'Europe le sait déjà au vu des écarts de transcription des directives et de supervision (principe de subsidiarité). Plus qu'une régulation financière forte et cohérente avec les contraintes du temps ou qu'une supervision financière efficace, seule une coordination entre pays matures et pays en croissance, nécessairement très lente à se mettre en place ou à produire ses effets, visant à réduire les déséquilibres d'épargne et de paiements courants, est à même de réduire l'ampleur et la fréquence des crises. La régulation et la supervision financières sont là pour augmenter la résistance aux crises et à l'éclatement des bulles.

La crise a déterminé d'une manière impérative une prise de conscience supplémentaire ou nouvelle de l'interdépendance des systèmes financiers, résultante des déséquilibres structurels d'épargne et de paiements courants entre grandes zones. Cette prise de conscience se double du constat d'un ajustement difficile et insuffisant de certains pays avancés enregistrant de lourds déficits commerciaux et publics. Les flux internationaux de capitaux, en suite de ces déséquilibres, ont permis de financer les bulles et vice versa. Le marché ne s'auto-corrigeant pas, l'avidité et/ou l'excès de confiance ont fait le reste dans un contexte de taux d'intérêt bas. Il faut donc mieux réguler le secteur financier pour sécuriser et superviser l'intermédiation de ces flux, éviter les asymétries excessives d'échéance et de devises, et ce d'autant plus que ces flux transitent pour l'essentiel *via* une vingtaine d'établissements, en charge de la liquidité mondiale (*Systemic Financial Institutions*).

▶ Quels sont ces flux en risque qui financent les bulles ?

Pays européens *versus* pays avancés : quête du rendement contre quête de la sécurité, acteurs privés contre acteurs publics, excédents courants versus déficits, taux d'épargne élevé ou faible…

Le système monétaire international est une immense zone USD et cela ne va pas changer de sitôt. La position extérieure débitrice des EU a été multipliée par quatre en dix ans pour s'élever à plus de 3 500 milliards USD soit le quart du PIB des États-Unis. Les réserves de changes des pays émergents ont été multipliées par dix en quinze ans pour représenter aujourd'hui 6 400 milliards USD, soit les deux tiers des réserves mondiales. Cinq pays détiennent 50% de ces réserves dont les deux tiers en USD. La position extérieure créditrice de la Chine représenterait plus de 1 500 milliards USD.

Entre 2003 et 2007, l'encours total de titres aux États-Unis. a augmenté de 10 000 milliards USD dont 4 500 milliards absorbés par des investisseurs non résidents. L'émission d'actifs apparemment sûrs aux États-Unis (notation AAA) est passée de 3 100 milliards USD entre 1998 et 2002 à 4 500 milliards USD entre 2003 et 2007. Entre ces deux périodes, la part des investisseurs non résidents est passée de 22% à 55%. Les émissions nettes de titres notés AAA par les agences de *rating*, émis par des acteurs privés et non garantis sont passées de 700 milliards USD à 3 000 milliards. «Tu en veux, tu en as !» dit-on sur les marchés…

En revanche, les trois quarts des titres émis aux EU détenus par les pays en situation d'excédent d'épargne étaient de «vrais» AAA (pourtant ces titres «AAA» ne représentent que 36% de l'encours de total de titres aux EU). La Chine avait ainsi investi 80% de ses 900 milliards d'excédents courants cumulés entre 2003 et 2007 en *T Bonds* ou en titres de dette des Agences Gouvernementales. Les autres pays d'Asie sur la même période avaient dégagé des excédents à hauteur de 550 milliards USD, placés à hauteur de 150 milliards d'euros sur des *T Bonds* et pour plus de 220 milliards USD auprès de banques européennes. La quête de sécurité et de liquidité immédiate en cas de besoin pour la gestion des réserves de changes des pays émergents explique ce biais. Ces investisseurs publics recherchent des actifs financiers de qualité élevée que ni leur État, ni leurs marchés financiers ne leur proposent en domestique.

La surprise est que les flux de capitaux bruts des acteurs privés européens vers les actifs émis aux EU et notés AAA entre 2003 et 2007 ont été presque aussi importants que ceux en provenance des émergents, et ce malgré des paiements courants européens à peine équilibrés sur la période. L'Europe s'est endettée pour replacer aux EU, en particulier pour acquérir des «ABS» notés ou non AAA. Le portefeuille européen était plus risqué et l'usage des SPV ou SIV fut très important. Les taux d'intérêt durablement bas ont déterminé une quête de rendement.

Les pays émergents ou les pays avancés (la Suède ou le Canada par exemple) ayant dû faire face à une crise financière dans les années 1990 ont été amenés à procéder à des réformes structurelles, souvent dures, à adopter des règles de bonne gestion des finances publiques et à mieux contrôler leur secteur financier. Ainsi, au milieu des années 1990, le Canada affichait un ratio dette sur PIB net le deuxième plus élevé du G7. Il est maintenant le plus bas et ses banques sont fortement capitalisées (*tier* 1 > 13 à 15%) et suffisamment liquides. Les pays émergents accumulèrent quant à eux, en suite de ces crises, des réserves de changes pléthoriques, représentant jusqu'à plus de 50% et quelque fois plus de 100% de leur dette extérieure. Ces pays ont bien résisté à la crise récente.

▶ Des intérêts, des responsabilités et des besoins différents

La peur n'évite pas le danger mais elle a permis de dégager un consensus sur certains principes de régulation et de politique financière. Cependant, Bâle III et Solvency II ne concernent pas ou sont inadaptés aux pays émergents et la divergence d'intérêts reprend vite le dessus.

La crise financière récente est une crise des économies avancées dont l'épicentre fut le marché hypothécaire américain et l'amplificateur le secteur bancaire des pays dits avancés. Il est opportun de rappeler qu'une vingtaine de banques issue des pays dits avancés procède à l'intermédiation de l'essentiel des flux de capitaux et qu'il n'y a pas de Global SIFI issue des économies de marché émergentes. Le secteur bancaire des pays avancés a donc besoin d'être mieux supervisé, de réduire son profil de risque et verra son autonomie réduite. Bâle III permettra d'y remédier et il est vrai que les politiques ou les régulateurs, après une telle crise, n'ont pas envie de « faire dans le détail ». Aussi, les pays avancés souscrivent-ils en quelque sorte à une police d'assurance après que la maison a brûlé. Cependant, les États de la plupart des pays avancés ne peuvent plus affronter un autre choc et garantir en dernier ressort le secteur financier car l'endettement public a atteint un niveau non soutenable (+ 25 à 35 points du PIB par rapport à 2007).

Les économies de marché émergentes ont procédé en particulier pour les pays d'Asie dans les années 1990 à des ajustements considérables et ont dû s'adapter à la volatilité de leur compte de capital. Les fragilités et les besoins des économies de marché émergentes résident plutôt dans la sous-bancarisation, le sous-développement des marchés financiers locaux et les contraintes quantitatives ou institutionnelles pesant sur l'octroi de crédit pour remédier en particulier à l'auto-assurance des ménages (protection sociale, retraite,…) et des entreprises (autofinancement…). Cependant ces

banques sont soit contrôlées par l'État, soit très fortement supervisées, liquides et capitalisées. En Arabie Saoudite, les actifs liquides doivent représenter au moins 20% des dépôts et le ratio «Prêts sur Dépôts» ne peut dépasser 85%. En Afrique du Sud, les banques affichent un ratio *tier* 1 de 10%. Pour les pays émergents, le sujet reste la volatilité du compte de capital et le développement d'un secteur bancaire national fort, disposant de nouveaux produits financiers d'épargne et de crédit, moins dépendant des grandes banques internationales, s'appuyant sur un marché financier local développé. La circulation rapide et moutonnière des capitaux déstabilise le compte de capital des économies émergentes, les conduit à accumuler des réserves de change pléthoriques, à supporter le coût de la stérilisation monétaire. Cette circulation incontrôlée est le ferment de bulles. Il faut donc reconnaître que ce qui touche à la régulation bancaire (Bale III) ou la régulation du secteur de l'assurance par principe (Solvency II) s'applique aux acteurs issus des économies avancées et n'est pas adapté aux besoins et à la situation des émergents. Ces règles sont, soit impraticables, soit hors sujet ou dépassées, pour ces derniers. La régulation ne peut donc pas être universelle.

De surcroît, au sein des économies avancées, le rapprochement des propos sur le sujet régulation n'est pas si simple et affronte, la peur du «Grand Soir» passée, le retour des intérêts et des modèles divergents, particulièrement entre les grandes banques américaines et les grands établissements européens, par exemple sur la question du calcul des RWA, sur le rôle du ratio de levier ou le débat sur la norme IFRS 9 concernant les AFS ou bien encore sur le rôle des agences de notation financière, ou entre les régulateurs (établissement d'un *core-tier* 1 minimum pour tous les établissements : R.U., Italie, Suisse… ou différencié selon le profil de l'établissement : France, Canada,…). Ces visions différentes pourraient, à l'avenir, conduire à une distorsion sensible de concurrence et au développement du *shadow banking*. Le sujet du *shadow banking* sera sans nul doute, à terme, un deuxième lieu de confrontation, après celui des politiques de change, entre les pays dits avancés et les pays dits émergents. New York et Londres rivalisaient en termes d'innovation financière et d'accueil des équipes gestionnaires des *hedge funds*, fonds maitres eux-mêmes localisés dans les îles. Singapour, Hong-Kong et les autres nouvelles places financières *off-shore* pourraient être les futurs acteurs du *shadow banking*.

Les pays avancés ont peut-être un secteur financier hypertrophié et doivent plutôt se mobiliser pour sauver leurs industries mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Des activités financières bien menées sont des activités stratégiques et on ne peut réduire le banquier à un *trader*

compte propre. Malgré les doutes de l'opinion publique et l'esprit de soupçon légitime des régulateurs, les évolutions sont et seront importantes. Ces évolutions sont telles que le gradualisme de la mise en place de Bâle III et de Solvency II n'est pas assurée dans un contexte de reprise fragile et hésitante dans les pays avancés. La zone euro semble la plus vulnérable de ce point de vue et la pro-cyclicité des nouvelles régulations est réelle. L'Europe représente 25% du PIB mondial mais pèsera pour 60% des besoins de refinancement déterminés par la mise en place des ratios de liquidité LCR (court terme) et NSFR (moyen-long terme). Les analystes du cabinet BAIN & Co. ont estimé les besoins de capitaux et de liquidités des banques sur la base des prévisions 2012. Les trente premières banques européennes auraient besoin de 90 milliards d'euros, soit 10% de leurs *core-tier 1*, les 25 premières banques des États-Unis de 30 milliards d'euros. En termes de liquidités, le besoin est de 700 milliards d'euros pour les trente premières européennes (15 à 25% de leur financement à long terme) et de 50 à 100 milliards d'euros pour les 25 premières des États-Unis. Il faut constater que les besoins importants de refinancement des banques européennes entre 2011 et 2013 (470 milliards d'euros en 2012) vont entrer en concurrence avec ceux croissants des États de la zone euro (920 milliards d'euros en 2011, 910 milliards d'euros en 2012, 760 milliards d'euros en 2013).

▶ **Les évolutions de la régulation financière ne doivent pas dissimuler que les déséquilibres structurels sont la source véritable des bulles et de la crise financière et que la qualité de la supervision est sans doute plus importante encore que celle de la régulation.**

La crise de la dette souveraine pourrait s'avérer bien plus redoutable que la crise précédente car elle remet en cause la notion d'actif sûr et touche le cœur des portefeuilles financiers. La coopération entre pays avancés et pays émergents devient donc sans doute impérative mais plutôt sur la question des politiques de change, du calendrier des réformes structurelles. Même si ou parce que les positions sont symétriquement opposées, les risques communs sont croissants. La crise de la dette souveraine dans la zone euro et peut-être ailleurs demain, pourrait potentiellement remettre en cause le bouclage financier du système monétaire international et la notion d'actifs sûrs. Cette situation place chacune des parties prenantes devant ses responsabilités. Cette crise pourrait être dévastatrice mais pourrait tout autant s'avérer utile. Grande guerre quasi mondiale, dure quant à ses dommages si elle n'est pas évitée, cette crise du souverain pourrait *in fine* convaincre les opinions publiques des démocraties européennes des ajustements nécessaires pour

l'éviter et sauver l'essentiel. En Europe, elle pourrait remettre sur les rails le chantier de l'intégration politique et économique. L'Europe pourrait ainsi, peut-être, sortir renforcée financièrement et en ayant procédé à certaines réformes structurelles. En particulier, un grand marché unifié des *Eurobond* souverains pourrait se former et ainsi servir de support à l'évolution du SMI. Est-ce voir midi à sa porte ?

Point de vue juridique sur une régulation mondiale

Jean-Pierre Martel
Orrick Rambaud Martel

La réponse à la question de savoir si la régulation doit être uniforme au niveau mondial ne fait probablement aucun doute dans l'esprit de chacun.

Mais où sont les problèmes ? Certainement pas, comme on me l'a demandé, dans l'incompatibilité présumée entre le système juridique du monde anglo-saxon et celui du monde continental, car nous pouvons parfaitement accommoder les règles de droit selon les systèmes, à condition de savoir ce que l'on veut faire.

Je vous propose quatre observations rapides.

1. La vie l'emporte toujours

La globalisation s'est développée de manière galopante et je crois que personne aujourd'hui ne doute qu'elle va se poursuivre. Elle n'est pas seulement dans le monde financier, elle est d'abord au sein des populations. Les événements politiques récents l'ont montré. Les classes moyennes se développent maintenant non plus seulement à l'intérieur d'un pays, mais communiquent entre elles. La globalisation est une réalité vécue.

On constate aussi que plus personne ne croit beaucoup dans la dérégulation qui fait confiance à l'autorégulation des marchés. On se tourne donc tout d'un coup – grand retour de balancier – sur l'hypothèse d'une régulation uniforme au niveau mondial.

C'est évidemment très tentant de se dire que tout le monde pourrait jouer le même jeu sur le même terrain. Encore faudrait-il que tout le monde obéisse

à la même règle. Je crois en juriste pouvoir affirmer que c'est une douce utopie. Le constat d'aujourd'hui est que la globalisation s'installe mais que la régulation ne suit ni mondialement ni même régionalement. Le constat vaut pour les pays émergents mais aussi pour un ensemble aussi historiquement intégré culturellement et identiquement développé que l'Europe.

Première observation donc, une différence flagrante de rythme. La régulation est terriblement en retard, elle arrive avec une guerre de retard, comme c'est souvent le cas en ce qui concerne les règles de droit.

▶ 2. Qu'est-ce qu'une règle du jeu ?

La globalisation incite à réfléchir à une règle du jeu unique pour tout le monde. Mais quand on s'interroge sur ce qu'est une règle du jeu et sur les conditions de son efficacité, on s'aperçoit qu'elle ne peut marcher qu'à condition de ne pas être uniforme. Une règle du jeu doit être adaptée à l'environnement culturel, historique, économique, politique, etc., du pays concerné et de la population touchée.

De plus, la règle de droit doit être acceptée pour être respectée. Cela veut dire qu'elle doit être émise par une autorité qui a une légitimité reconnue. Or, quelle autorité aujourd'hui a une légitimité reconnue universellement et même régionalement ? Les questions sur la légitimité de la Commission européenne qui n'est pas l'émanation de la démocratie, sont là pour le montrer.

Enfin, pour être respectée et efficace, une règle de droit doit être appliquée effectivement. Comment applique-t-on une règle de droit ? Il faut des gendarmes. Et chacun sait que la police de proximité est de très loin la gendarmerie la plus efficace. On imagine mal une police venant de l'autre côté de la planète. Toutes les conditions d'efficacité d'une règle concourent ainsi à renvoyer l'établissement de cette règle au niveau local, le plus près de la réalité basique de la population, du périmètre dans lequel la loi doit s'appliquer. C'est exactement l'inverse de la notion de globalisation de la règle.

▶ 3. Le « syndrome de la ligne Maginot »…

… ou comment, lorsqu'on établit des règles, elles sont déjà contournées et dépassées. Plus on établit de règles et plus on constate que la part de l'activité économique qui échappe à la régulation croît. C'est le constat d'aujourd'hui. J'ai entendu récemment des chiffres assez spectaculaires. Vous avez entendu parler du *shadow banking*, des SPV (*special purpose vehicle*), des *hedge funds*, etc. C'est aujourd'hui la part majoritaire des opérations financières

dans le monde qui, précisément, échappe à la régulation. S'interroger sur la régulation pose nécessairement la question du périmètre des opérations et des acteurs auxquels la régulation doit être appliquée.

Je suis frappé de voir les contradictions contenues dans certaines régulations que l'on voit sortir. On voit ainsi sortir des régulations boursières où l'on édite des règles immédiatement, en faisant exception à ces règles contraignantes, par exemple pour les acteurs professionnels qui sont de très loin ceux qui pèsent sur le marché… et qui vont immédiatement être exemptés. Et immédiatement, on pousse vers le secteur déréglementé. Voilà un autre constat pour lequel je ne crois pas que les conditions soient actuellement remplies pour croire à une régulation universelle, ni même régionale.

▶ 4. Une même règle ne fait pas une régulation uniforme

C'est une réflexion élémentaire de juriste, de vécu, de terrain. Celle-là, je me demande comment on peut la vaincre. Une identité de règles n'aboutit pas, dès lors qu'elles doivent s'appliquer dans plusieurs pays, à une régulation uniforme. Là aussi, l'Europe en est l'exemple vivant quotidien. Compte tenu d'abord de la difficulté d'accouchement de règles qui sont des compromis plus ou moins réussis, ensuite, de leur application, puisqu'il faut transposer la déclinaison par pays. À titre d'exemple, les conséquences, après l'affaire Madoff, de la perte par une banque dépositaire des actifs qui lui avaient été confiés. Les dépositaires chargés de conserver les actifs, elle les a sous-déposés. Quelle est sa responsabilité lorsque le sous-déposant perd ses actifs ? Il y a une directive communautaire, un texte précis. Ce texte précis est transposé à la virgule près à Luxembourg et en France. C'est la même langue, le même système juridique, la même culture, ce sont des pays de même niveau de développement, des marchés financiers on ne peut plus proches, etc. Eh bien, on s'aperçoit que deux facteurs font que la réponse à cette question est totalement opposée en France et au Luxembourg. Le texte est le même, c'est celui de la directive. Dans un cas, la préférence nationale va aux acteurs, les banques. C'est le Luxembourg qui dit : « Il suffit que la banque ait fait ses diligences normales, c'est une obligation de résultat. » En France, la préférence nationale va au consommateur final. L'AMF, cour de Paris, condamne la banque à restituer les actifs et à se débrouiller pour essayer d'aller les récupérer dans la faillite de Lehman Brothers, par exemple.

Contre cela, que peut-on faire ? Mais, je suis obligé de le dire, il y a pire. Pire, c'est Montesquieu : Montesquieu a établi ce principe essentiel, qui a bien des vertus pour d'autres raisons, que le juge est libre. Personne ne peut dicter la loi au juge. Le juge interprétera toujours la loi, fût-elle écrite

dans les mêmes termes. Même à supposer que l'administration du pays émette des circulaires dans les mêmes termes, le jour où cela arrive sur le bureau du juge, le juge français, le juge polonais, le juge luxembourgeois a le droit imprescriptible d'interpréter ce texte et de l'appliquer de manière différente. Même à supposer que l'on parvienne à une identité de règles, l'application de ces règles n'aboutira jamais avec une sécurité absolue à ce que la régulation soit uniforme, parce que, *in fine*, c'est le juge qui applique la règle et la sanction.

J'ai bien conscience de ramener le débat «au ras des pâquerettes», mais c'est là qu'est la vraie vie, en fin de compte. La vraie vie, c'est que nous vivons avec un empilement de régulations et de détails qui, lorsqu'il y a un problème, montre que cela ne fonctionne pas. Trois ans après les détournements de Madoff, ses victimes européennes sont dans l'attente d'y voir à peu près clair entre les pays concernés, que ce soient l'Irlande, le Luxembourg, la France, la Suisse. Trois ans plus tard, chacun se renvoie la balle, et personne ne fait rien, ni les autorités, ni les juges. C'est le constat du vécu.

Si l'on veut vraiment une régulation efficace et uniforme, il faut deux choses : un, il faut un seul régulateur, donc une supranationalité. Il faut que les Etats abdiquent et acceptent de déléguer une part de leur souveraineté pour que les règles soient faites par un seul régulateur, qu'elles soient appliquées par un seul régulateur, interprété par lui. Deuxièmement, *in fine*, en cas de conflit judiciaire sur l'application de la règle, il faut bien sûr un arbitre suprême unique. C'est la Cour Suprême des États-Unis par exemple, dont le principe fait cruellement dans la construction européenne.

Au lieu de cela, que voit-on ? Ces mêmes États qui essaient de converger et de déléguer, en les distillant très lentement, certains pouvoirs à de nouvelles institutions communes supranationales, essaient dans le même temps, de démultiplier les autorités indépendantes de tout poil, à tout propos, à tout sujet. On crée une autorité indépendante, ce qui veut dire que l'État, quelque part, abdique sa souveraineté par le bas, si je puis dire. Au lieu de sortir par le haut, on est en train de s'émietter en bas, de diluer la capacité. Une fois que l'on a créé l'autorité indépendante, soit elle est vraiment indépendante et l'État n'a plus la main sur le sujet, soit elle n'est que faussement indépendante, auquel cas, on s'interroge sur la logique de cette création.

Débat

Le service public en mutation

La crise a-t-elle changé la relation entre l'État et les entreprises ? Qui va financer les grandes infrastructures publiques ? Le secteur privé est-il apte à apporter son concours ? Les rentabilités sont-elles envisageables, voire acceptables ?

Pour débattre de ces questions, totalement d'actualité, deux «grands patrons», l'un de la première entreprise publique de France, l'autre de la première entreprise privée.

Contribution du Cercle des économistes
Patrick Artus

Témoignages
Christophe de Margerie • Guillaume Pepy

Modérateur
Jean-Marie Colombani

Le service public en mutation

Jean-Marc Sylvestre

Deux stars du monde des affaires vont débattre du rôle de l'État dans l'environnement économique d'aujourd'hui, son évolution et ses perspectives.

Nous avons le plaisir d'avoir le président de Total, Christophe de Margerie. Patron de la première grande entreprise privée en France, il va débattre avec Guillaume Pepy, patron de la première grande entreprise publique en France ; ce ne sont pas forcément des points communs. Mais c'est vrai que Total, bien qu'entreprise privée, a semble-t-il pour l'opinion publique des obligations de service public. C'est vrai aussi que la SNCF, bien qu'entreprise publique, a des contraintes d'entreprise privée.

Patrick Artus

Quand nous avons monté ce débat, nous nous sommes demandé comment faire pour poser les mêmes questions à Christophe de Margerie et à Guillaume Pepy, dont les entreprises n'ont aucune ressemblance. Nous avons cependant trouvé quelques sujets qui nous paraissent les concerner tous les deux. Le point commun de ces sujets, c'est l'interface État-Entreprise. Où en est la relation en ce moment entre l'État et les entreprises ? La crise a-t-elle changé des choses ? Les mouvements de l'opinion ont-ils changé la relation État-Entreprise ? Quatre points nous paraissent importants.

1. Qui va financer les grandes infrastructures publiques, maintenant que l'on sait que ce ne seront pas les États, en difficulté financière pour longtemps ? Nous avons pourtant besoin d'infrastructures, nous avons besoin de TGV, de fret, de gazoducs avec la Russie, etc., il va bien falloir échanger de l'électricité, surtout si les Allemands arrêtent le nucléaire. Qui va faire cela ? Le secteur privé en est-il capable ? Les rentabilités sont-elles acceptables ? Bien sûr, il y a d'autres ressources que les États comme la banque européenne d'investissements… N'y aura-t-il pas un problème de financement d'infrastructures qui n'ont de

rentabilité que dans le très long terme ?

2. Le retour du nationalisme qui se constate dans les deux métiers. Dans le pétrole, c'est le retour du nationalisme des pays producteurs, qui veulent que seules les compagnies des pays producteurs aient accès au pétrole ; cela devient donc très difficile pour les majors internationaux. On croit que Total est une grande entreprise, mais les entreprises nationales sont beaucoup plus importantes que les multinationales comme Total. Même constat dans le transport. Les pays ont de moins en moins envie que les trains des autres roulent chez eux. Comment réagir ?

3. La question de l'interventionnisme de l'État. Les deux entreprises rendent des services qui sont soit explicitement publics, soit perçus comme publics. Qu'on le veuille ou non, le carburant dans les pompes à essence est perçu comme un service public. L'État ne peut pas imaginer que cela s'arrête, ou même que ce soit trop cher. À deux euros le litre, cela n'a pas plu. L'interventionnisme étatique a pris diverses formes : l'agence générale de l'énergie a fait baisser le prix du pétrole pendant 23 minutes ! Côté transport, le fait que Siemens roule sous le tunnel sous la Manche n'a pas plu à tout le monde. Est-ce un vrai problème ? Est-ce pire qu'avant ?

4. Cette question s'adresse plutôt à Christophe de Margerie, elle porte sur la notion du principe de précaution, souvent mise en avant de façon extrêmement violente : c'est le retour à l'âge d'avant le calcul probabiliste. Existerait-il un traitement intelligent du principe de précaution ? Certains calculs sont inquiétants. Si on ajoute la sortie du nucléaire dans un certain nombre de pays, la difficulté ou l'impossibilité d'utiliser le gaz de schiste dans d'autres, si on a une tarification du CO_2 au vrai coût du CO_2… et si on fait le vrai calcul de rentabilité et des effets environnementaux de certaines énergies renouvelables, comment passe-t-on à une situation où la consommation mondiale d'énergie augmente de 7 % par an ? Ne faut-il pas à, un certain moment, passer outre le principe de précaution pour y arriver ?

Guillaume Pepy

Je vais commencer par les infrastructures, parce que c'est un bon exemple. Aujourd'hui, malgré la crise, on veut absolument tout faire. À lui seul, le programme de TGV français représente à l'heure actuelle plus de 100 milliards d'euros sur les quinze prochaines années, avec des États en faillite et des collectivités locales exsangues. Vue sous cet angle, la situation est absolument dramatique. Mais comme d'habitude, de cette crise de financement peuvent naître de bonnes choses. J'en vois deux. La première est que l'on va peut-être identifier les vraies priorités, c'est-à-dire passer d'un pays où tout est indispensable et sur le même plan, à un pays qui choisit vraiment ce qu'il faut faire.

Personnellement, je pense que certains TGV se feront à l'échelle d'une génération. Il ne sert à rien de raconter que le Lyon-Turin sera fait dans dix ans, c'est une affaire de génération. Le TGV des métropoles le long de la Côte d'Azur est aussi une affaire de génération. En revanche, la rénovation du réseau classique est une urgence. Rien que la rénovation des RER en Île-de-France qui sont utilisés par des millions de gens coûtera 4 à 5 milliards d'euros, et cela ne peut pas attendre une génération, cela ne peut même pas attendre six mois ou un an.

C'est l'aspect positif de cette crise : le pays renoue avec les priorités et fait le choix de ce que l'on ne fera pas, ou pas tout de suite.

La deuxième chose est qu'il va évidemment falloir repenser les modes de financement. On fait aujourd'hui du financement public-privé. Au passage, il y a quand même deux grandes nouvelles : va s'ouvrir cette année – c'est pour cela que je suis plutôt optimiste – le plus grand chantier d'Europe entre Tours et Bordeaux ; cela représente 8 milliards d'euros de travaux, financés en PPP[1], pour mettre Tours et Bordeaux à une heure au lieu de deux. De la même façon le TGV entre Le Mans et Rennes va être signé pour 3,5 milliards en PPP.

Mais le PPP ne pourra pas tout faire. Trois PPP dans un seul pays, c'est à peu près le maximum. Il y a de nouvelles pistes. Face à ce que certains appellent la rente autoroutière, c'est-à-dire les surplus que génère le système autoroutier, je me demande s'il n'est pas temps d'envisager de mutualiser le financement du développement autoroutier et du développement ferroviaire. Par exemple, sur un corridor comme le Languedoc-Roussillon, mettre ensemble le développement des autoroutes et le développement des lignes à grande vitesse pour avoir des concessions qui seraient enfin globales : le ferroviaire plus l'autoroute, avec des concessions de 30 ou 40 ans.

Jean-Marc Sylvestre

En clair, vous voulez utiliser les profits de l'autoroute pour financer le ferroviaire ?

Guillaume Pepy

Personnellement, mais cela n'engage que moi, je pense qu'il serait plus utile que le surplus des autoroutes serve à construire l'Europe de la grande vitesse, plutôt qu'à faire des concessions à péage en Amérique du Sud ou à Singapour.

Jean-Marc Sylvestre

Vous partez du principe que le client consommateur ne peut pas financer l'investissement ferroviaire comme dans une entreprise normale ?

1. Partenariat Public Privé.

Guillaume Pepy

Depuis un siècle et demi, dans le transport collectif, plus on en fait, plus c'est coûteux. Car aucune infrastructure de transport collectif – à commencer par la route – ne finance ses investissements. C'est du transport collectif, donc au départ il y a un choix collectif. Je prône aujourd'hui que les surplus autoroutiers qui vont s'investir dans le monde entier donnent un coup de main à la construction de l'Europe des trains.

Jean-Marc Sylvestre

Il faut que de toute façon le billet de chemin de fer soit aidé, subventionné, d'une façon ou d'une autre ?

Guillaume Pepy

C'est un autre débat : quelle est la part payée dans le transport collectif par les usagers et les contribuables ? Aujourd'hui, le contribuable paie de plus en plus proportionnellement, et l'usager de moins en moins. Cela se fait sans véritable débat public et il me semble que c'est un tort.

Christophe de Margerie

La mutualisation est un bon principe. Mais autant je crois à la mutualisation des actifs et à la mutualisation de ce que l'on fait ensemble, autant je ne crois pas à la mutualisation de l'argent. Ou alors, on renforce encore la notion de monopole du service public. Je ne vois vraiment pas pourquoi on utiliserait les profits de Vinci ou d'autres concessionnaires d'autoroutes pour subventionner la SNCF. C'est encore une nouvelle forme de subvention déguisée qui n'est pas saine.

Guillaume Pepy

Je n'ai pas parlé de subventionner, j'ai parlé de la façon dont la France allait financer ses investissements. Je maintiens mon point de vue qu'au lieu d'investir les excédents autoroutiers pour faire des autoroutes à péage en Asie, serait dans l'intérêt général de notre pays, et pas seulement celui de la SNCF, que ces surplus autoroutiers générés sur le territoire français, soit plutôt utilisée en Europe que partout ailleurs.

Christophe de Margerie

Je n'ai aucune raison de défendre des gens qui ont des concessions autoroutières, mais ils optimisent leurs résultats et leurs investissements.

Guillaume Pepy

Ils ont des concessions publiques.

Christophe de Margerie

Des concessions publiques privées, c'est-à-dire attribuées sur appels d'offre à des investisseurs privés qui doivent rentabiliser leurs investissements ; sinon, ils ne les feraient pas. On ne peut pas dire qu'il faut que l'argent des autoroutes françaises serve à faire des TGV français.

Guillaume Pepy

Ou européens.

Christophe de Margerie

Je pense que ce n'est pas une bonne idée. Il faut, même si c'est sur une génération, que les services publics se développent de manière rentable. Cela ne veut pas dire faire comme nous des rentabilités considérées par certains comme trop importantes, mais cela dépend des risques que l'on prend. Je pense qu'il y a des métiers sur lesquels la rentabilité doit être faible parce que les risques sont très faibles. Par exemple passer un tuyau ne justifie pas d'avoir une très grosse rentabilité. Par contre, aller faire des projets de développement dans des pays hyper complexes justifie d'avoir une forte rentabilité parce qu'il y a des gros risques de perte. On doit être couvert pour cela. En ce qui nous concerne, nous savons très bien que nous ne ferons pas de l'infrastructure simple, parce que ce n'est pas notre métier et que nous n'avons pas de valeur ajoutée. Nos critères de rentabilité ne seront ni acceptés ni acceptables, ce que l'on comprend très bien.

D'où la difficulté qu'il y a d'expliquer aux pouvoirs publics que la rentabilité n'est pas une fin en soi et qu'il n'y a pas un chiffre absolu. 3% ou 4% de rentabilité dans certains secteurs, c'est suffisant. Cela pourrait même être considéré par certains investisseurs, comme par exemple les compagnies d'assurances, comme une manne qui vient couler régulièrement. Mais des sociétés qui prennent plus de risques veulent plus de rentabilité.

Je ne vais pas parler pour la SNCF, mais il me semble que, sans demander des rentabilités à 20%, elle rentre dans ses fonds sur plusieurs années ; cela ne me paraît pas complètement absurde. Si nous n'atteignons pas cet objectif, nous ne pourrons pas parler de la fin des monopoles, nous ne pourrons pas parler de la fin du service public. Parce qu'il y a bien un lien entre service public et subventions.

Mais revenons aux infrastructures. Nous-mêmes cherchons à en faire de moins en moins. Nous considérons que ce n'est pas notre métier.

Jean-Marc Sylvestre

Il faut le laisser au public ?

Christophe de Margerie

Non, il faut le laisser à des gens dont c'est le métier. Je ne dis pas que c'est chose facile, mais notre valeur ajoutée est très faible. Je préfère que ce soit fait par d'autres. Sur le *North pipe*, qui va de la Russie jusqu'à la France, Total n'est pas présent. Il y a GDF-Suez et EDF, car, contrairement à nous, ils y trouvent certainement leur rentabilité. Nous allons plutôt faire en sorte de transporter le gaz qui servira à valoriser ces infrastructures ; ensuite les financements de la BEI et de la BERD pourront se faire, non pas sur le pipe, mais sur les droits de passage. C'est nous, en utilisant ces *pipes*, qui allons servir de garantie à la construction. C'est notre valeur ajoutée.

Patrick Artus

Deux sujets importants ont été évoqués. Le premier est que l'on ne paie pas les choses au bon prix. Quand on dit à Total que le carburant est trop cher, on refuse de voir qu'il vaudrait mieux faire passer l'idée que cela deviendra extrêmement rare, donc qu'il doit être cher dès maintenant. De plus, on ne paie pas le prix de la transition. C'est-à-dire que l'on devrait faire payer aux gens qui utilisent les systèmes de transport en commun le prix de la transition. Dans ce pays, il y a une détermination totale et permanente à vouloir que le consommateur ne paie pas le bon prix.

Deuxième sujet, le rôle de l'Europe. Le système joint peut-il être européen ou est-ce forcément français ? L'Europe du rail avance-t-elle ? Trois gazoducs sont prévus avec la Russie, quelle est la part de l'Europe dans ces projets ?

Guillaume Pepy

Personnellement, je ne pousse pas du tout au tout TGV, au contraire. Il faut avoir en tête le chiffre suivant : un kilomètre de ligne à grande vitesse coûte aujourd'hui entre 20 et 30 millions d'euros. Refaire à neuf un kilomètre d'une ligne existante pour les vingt ans qui viennent, coûte un million d'euros. Nous sommes dans un rapport entre 20 et 30, et c'est pour cela qu'au début de mon intervention, je plaidais pour que l'on redéfinisse vraiment des priorités et que l'on rompe définitivement avec l'idée que c'est le TGV, sinon rien.

Le déclin ou plutôt le blocage de l'Europe industrielle est aujourd'hui en train d'entraîner un retour au nationalisme. Dans le secteur dont je m'occupe, l'Europe est complètement en panne, et c'est dramatique. Deux exemples : quelqu'un qui fabrique une locomotive doit avoir une homologation dans les

vingt-sept pays européens ; s'il n'est pas content, et qu'il s'en plaint à son régulateur. Il y a vingt-sept pays régulateurs européens. Aucun d'entre eux n'a une vision européenne, ce sont des régulateurs nationaux.

Autre exemple : il y a actuellement au sein de l'Europe une hésitation. Nous avons des points de vue extraordinairement différents avec l'Allemagne. Nos collègues allemands pensent qu'ils sont tellement meilleurs que le reste de l'Europe, qu'ils n'ont pas besoin de l'Union européenne, et encore moins de la Commission, qui, me semble-t-il, est de plus en plus honnie en Allemagne. Nous, les Français avons le sentiment inverse : d'abord l'euro a nécessairement renforcé les puissants et affaibli les faibles, mais derrière l'euro, nous avons le sentiment qu'il y a plus d'Europe, et dans notre secteur, l'Europe ce n'est pas le problème, c'est la solution.

Jean-Marc Sylvestre

N'y a-t-il pas des partenaires qui ont le sentiment que la SNCF est très fermée sur elle-même, et qu'elle a mis beaucoup de temps à accepter des trains qui n'appartiennent pas à la SNCF ou qui appartiennent à un autre pays étranger sur ses propres rails ?

Guillaume Pepy

C'est parfaitement exact, mais avec Anne-Marie Idrac et quelques autres, nous avons sur ce point pris un virage à 180°. La diabolisation de la concurrence a fait long feu, nous avons dit que la concurrence était inéluctable, et qu'en France, il fallait s'y préparer et arrêter d'en discuter le principe *ad vitam æternam*. Mais quelle concurrence et dans quelles conditions ? Il ne faut pas non plus être naïfs. Si on n'y fait pas attention, la concurrence sera de l'écrémage, une façon de privatiser les profits et d'étatiser les pertes.

Jean-Marc Sylvestre

En ce qui concerne le prix du service, nous avons le sentiment de payer trop cher le prix du TGV. Comment expliquer combien coûte un billet de TGV ?

Guillaume Pepy

C'est assez simple. Un TGV c'est comme un cinéma ou un théâtre, c'est plutôt conçu pour les périodes de pointe. Le sujet est toujours le même, c'est le remplissage. Nous ne faisons pas des TGV de 250 places, nous faisons des TGV de 500 places. Il n'y a qu'une seule règle dans le remplissage : plus on s'y prend tôt, moins c'est cher. C'est une règle simpliste, mais c'est la moins injuste que l'on ait trouvée. C'est vrai que c'est cher quand on s'y prend à la dernière minute. Les générations qui nous suivent ont parfaitement compris comment en France on peut acheter une place de train pas cher.

Jean-Marc Sylvestre

Vous optimisez, mais ce n'est pas pour autant que vous optimisez votre compte d'exploitation.

Guillaume Pepy

Le résultat est très clair : les trains allemands à grande vitesse ont un remplissage de 50%. Les mêmes trains français à grande vitesse ont un remplissage de l'ordre de 80%. Nos collègues allemands de la grande vitesse ont un bilan à peu près équilibré, légèrement positif. En France, le TGV continue à rapporter de l'argent, pas assez pour renouveler la totalité de la flotte, mais cela reste une très bonne affaire.

Jean-Marc Sylvestre

Avec le problème du renouvellement et de l'amélioration des infrastructures, notamment sur les TER.

Guillaume Pepy

Pendant une certaine période, on a privilégié le TGV en laissant vieillir le réseau classique d'un an tous les ans. Cette politique a abouti au résultat que l'on sait : on a un réseau classique qui aujourd'hui n'est plus en état. À l'Assemblée Nationale, quand le patron du réseau dit que le réseau n'est pas en état, sa déclaration a un impact très fort. Il y a donc un plan de rénovation, qui va durer encore quatre ou cinq ans et qui représente 13 milliards d'euros. Nous sommes donc dans une situation comparable à celle d'un réseau départemental ou national routier. Nous avons 1 000 chantiers l'année prochaine. Dire que l'on aura une meilleure régularité avec 1 000 chantiers ne serait pas sincère. Nous allons avoir quelques années difficiles ; mais pour la bonne cause, celle de la rénovation du réseau existant, qui en a bien besoin.

Jean-Marc Sylvestre

Christophe de Margerie, comment fabrique-t-on le prix de l'essence ? Par rapport aux pressions de l'État ? Au prix de revient ? Au prix du pétrole ?

Christophe de Margerie

Il y a une grande différence avec ce que l'on vient de dire. Le prix de l'essence est basé sur le marché. Nous ne pouvons pas inventer les prix, puisque le pétrole est une matière première, qui bouge pour toutes sortes de raisons qui font que nous ne contrôlons pas ce prix. Actuellement, ce prix a tendance à monter. Pourquoi ? Parce que les fondamentaux vont très clairement dans le sens d'un

plus grand besoin d'énergie et plus rapidement qu'anticipé. D'autre part, nous avons moins de pays qui s'ouvrent, plus de problématiques géopolitiques, et des coûts nettement supérieurs à ce qu'ils étaient encore il y a peu.

Personnellement, je me suis engagé vis-à-vis de Bercy à répercuter les prix du pétrole à la pompe. Sans provocation. Mais comme les prix ont augmenté, je vais effectivement répercuter les prix à la pompe, et cela ne va pas faire plaisir. Pourquoi ? Parce que nous ne pouvons pas ne pas le faire. Nous sommes dans une économie de marché dans laquelle nous travaillons avec des marges faibles et aisément contrôlables. Les rentabilités sont très loin d'être celles de beaucoup d'autres métiers : elles sont de l'ordre d'un centime de marge sur la distribution des carburants en France. Ce n'est pas avec cette marge que nous irons très loin ! D'ailleurs, la plupart des grandes sociétés internationales ont quitté la distribution en France, sauf Total. D'où notre espèce de volonté de service public. Qui reste-t-il en face de nous ? Les grandes surfaces, qui nous font une concurrence que je ne qualifierai pas de déloyale, mais différente. Quand on fait du pétrole un produit d'appel, ce n'est pas le même chose que faire un produit tout court, nous sommes dans l'investissement.

Aujourd'hui le baril monte, donc on va le répercuter. Le baril est à peu près 30% du prix, pas plus, mais pas moins. Derrière, il y a les marges de raffinage, qui sont en ce moment très faibles, nous sommes en perte sur nos marges de raffinage en France. D'où cette question récurrente – que l'on ne devrait pas entendre – sur la raison pour laquelle nous ne payons pas d'impôts. Quand on perd de l'argent effectivement, c'est difficile de payer des impôts.

Il y a aussi le transport, la marge de distribution et la logistique. *In fine* tout ceci revient au client. Est-ce que le client doit payer le prix ? Si on ne veut pas finir comme la SNCF, je pense que oui. C'est normal de faire payer le prix au consommateur en étant tout à fait transparent et en expliquant pourquoi on est à ce niveau-là. Les problèmes de mon ami Guillaume vienne de ce qu'on n'a pas le courage d'expliquer aux gens ce pour quoi ils paient. Ou alors on leur dit : ne vous étonnez pas si vous payez des impôts à la place, parce que ce sont les impôts qui couvrent une partie du prix du billet. La première année où la SNCF a fait 500 millions d'euros de résultat, cela a été un tollé. Comment une société publique pouvait-elle gagner de l'argent ? Pour une fois qu'elle gagnait de l'argent, on lui est tombé dessus !

Là réside le vrai débat. Est-ce que l'on a le courage, – dans un monde où la politique a systématiquement le dernier mot compte tenu du timing des élections –, de régler des sujets qui ne peuvent pas se régler en moins d'une génération ? Sur ce point, nous avons exactement les mêmes problèmes que la SNCF. Un projet pétrolier met à peu près quinze ans à aboutir. Aujourd'hui,

nous travaillons à horizon de quinze ans. Quand les gens pensent que l'on peut changer quelque chose demain matin simplement en tournant ou pas un robinet, c'est absolument fictif. On peut commencer à réfléchir sur ce que l'on pourra changer dans dix ans, pas avant.

Le seul avantage que nous ayons par rapport à la SNCF, c'est que, comme nous gagnons de l'argent, on nous dit que l'on doit pouvoir faire bouger les choses. Malheureusement, cela ne suffit pas. On les fait bouger sur le long terme par l'investissement, par la recherche, par les technologies, par l'innovation. En utilisant nos profits, paraît-il mirifiques, pour effectivement prévoir le long terme et éviter que dans dix ans ou vingt ans, les futures générations soient à court de pétrole et d'hydrocarbures parce que nous n'aurons pas investi.

Jean-Marc Sylvestre

L'opinion publique ne comprend pas que le prix de l'essence soit à deux euros. Elle vous entend expliquer la faiblesse de vos marges à tous les stades du circuit de production, et par ailleurs, lorsqu' elle entend à la télévision vos résultats, qui sont les plus beaux du CAC 40, elle se demande où passent ces résultats ?

Christophe de Margerie

L'opinion publique que je suis tous les jours, n'est pas aussi bête que cela et comprend parfaitement quand j'explique que 10 milliards sont à mettre en rapport avec des investissements qui sont aujourd'hui de 17 milliards.

Jean-Marc Sylvestre

Puisque l'on est dans les sujets qui fâchent, c'est vrai que ces 10 milliards ont de quoi étonner l'opinion publique. Mais ce qui l'étonne encore plus, c'est quand elle constate que vous ne payez pratiquement pas d'impôts en France.

Christophe de Margerie

Pourquoi est-ce que l'on paie si peu d'impôts en France ? J'aimerais bien rappeler, puisque nous parlons aussi d'Europe et de mondialisation, que la France fait partie d'un ensemble. À chaque fois que l'on ramène tout à l'Hexagone, on contraint le système, on le rend faible et surtout contraire à ce qui a toujours été la grandeur de la France, c'est-à-dire de s'exporter, de montrer ses capacités. Bref, de développer ce que l'on appelait le pays des Lumières. Aujourd'hui, pour citer Erik Orsenna, on passe du siècle des Lumières au siècle de l'obscurantisme.

Vingt milliards de résultats avant impôts, voilà le résultat de Total. Nous sommes une société mondiale, présente dans 130 pays. Nous payons plus de

dix milliards d'impôts sur les sociétés. Au total, nous payons beaucoup plus d'impôts que cela. Nous payons donc 56% de taux d'impôt, 23% de plus que le taux d'impôt français. Ce qui fait que si nous faisions nos 20 milliards en France, nous ne paierions que 33% d'impôts au lieu de 56%, et notre résultat au lieu d'être de dix milliards serait de quinze milliards.

Pénaliser une société qui ferait des résultats à l'étranger sur lesquels on paie des impôts et qui aurait à en repayer en France dans un pays où nous perdons de l'argent de manière connue, logique, posée à Bercy et ailleurs, ce serait quand même curieux. En France, nous payons à peu près 800 millions d'euros : 300 millions d'euros d'impôts que l'on appelle divers, régionaux ou autres, et 500 millions d'euros sur les dividendes que l'on verse à l'étranger. Quand on nous critique sur le paiement des dividendes, il faudrait se souvenir que cela permet à Bercy de récupérer 500 millions. Nous payons 800 millions d'euros par an en France, nous payons 10 milliards d'impôts sur les sociétés dans le monde, et *in fine* avec les 10 milliards qui nous restent, nous payons des dividendes ; nous payons à peu près la moitié de nos résultats en dividendes, pas plus, pas moins. Nous investissons le reste, à peu près 17 milliards aujourd'hui, avec des coûts de plus en plus importants.

Les chiffres en valeur absolue ne veulent rien dire. On le sait, mais on en joue quand même. 10 milliards, cela ne signifie rien. Je peux gagner 100 milliards, et ne pas être riche. Il faut reconnaître que ce message n'est pas facile à faire passer. Ce n'est pas la valeur absolue qui compte, c'est ce que l'on a besoin de faire pour investir. Quand on investit à ces niveaux-là, si je gagne un milliard, il faut m'expliquer comment je vais en investir 17.

Jean-Marc Sylvestre

C'est important de donner ces explications, parce que vous êtes encore une entreprise française ?

Christophe de Margerie

…qui ne gagne pas beaucoup d'argent en France.

Patrick Artus

Je souhaiterais que Guillaume Pepy et Christophe de Margerie disent un mot du principe de précaution, qui sera probablement un sujet central. Je voudrais aussi revenir sur cette question de la nationalité de l'entreprise. La SNCF est une entreprise perçue comme totalement française, mais son développement international est important. Total se dit entreprise française. Mais, mis à part le siège à La Défense, quel est le critère ?

Guillaume Pepy

Quelques mots d'abord sur service public, bénéfice, concurrence. Le débat qui vient d'avoir lieu est très important : c'est la question de la maturité de notre pays. Il ne s'agit pas uniquement des responsables politiques, il s'agit de l'opinion publique, des médias… Leur dire que l'on peut à la fois être un service public et fier de l'être, ou avoir des missions de service public et être fier de les remplir. Et en même temps accepter que ce service public soit en concurrence parce que la concurrence va être un aiguillon, il n'y a donc pas d'opposition entre les deux. Et troisièmement dire que tout cela permet de gagner de l'argent.

La SNCF gagne de l'argent depuis 2003. Il y a eu une année de perte, qui était l'année de la crise. Nous gagnons de l'argent, mais cela pose des problèmes à beaucoup de gens. Quant à l'opinion, on ne lui a jamais expliqué que dans une entreprise publique, 100% du résultat sert à faire du développement et de l'investissement.

Nos deux entreprises d'une certaine manière se croisent, parce que Total est une entreprise mondiale, questionnée sur son activité en France, et nous, nous sommes une société qui a sa légitimité et son identité française, mais qui, si elle ne s'internationalisait pas, si elle ne devenait pas une entreprise européenne, aurait un avenir en berne en termes de compétitivité. Nous sommes aujourd'hui le n° 1 mondial du tramway, nous sommes en concurrence en Arabie Saoudite pour un projet à très grande vitesse, nous faisons du fret ferroviaire à Tanger. C'est aussi sur les marchés internationaux que l'on mesure notre compétitivité, et c'est là-dessus que l'on forme les cadres de demain. Mais nous avons un problème de communication : quand les trains ont du retard, les gens se demandent pourquoi l'entreprise investit dans le monde. Il faut faire face à ce débat, il faut « affronter » le travail pédagogique.

Sur le principe de précaution, je trouve dommage qu'en France les défauts de risque soient gérés par l'État, avec des affaires successives en une vingtaine d'années, comme le sang contaminé, le Médiator, l'hormone de croissance, etc. Cette espèce de sédimentation dans laquelle tout le monde a accusé l'État de ne pas avoir fait son travail, a finalement abouti, me semble-t-il, à une conception française du principe de précaution qui est à l'évidence excessive. Dire cela, c'est se heurter à la Constitution. Je pense que nous sommes nombreux pour dire qu'il faudra maintenant aborder avec précaution ce principe de précaution, parce que, très franchement vu de chez nous par exemple, le TGV n'aurait sans doute pas existé tant il pose de questions.

Christophe de Margerie

Sur la nationalité de l'entreprise : nous sommes enregistrés en France. Nous avons 36 000 employés français sur un total de 100 000. Le chiffre d'affaires est de 30% en France. Notre actionnariat est à 45% français, aux deux tiers européen, à 22% américain et 5% au reste du monde. Quand nous allons à l'étranger, nous sommes considérés comme Français. Je pense que les Allemands peuvent être considérés comme des amis, même si avec la SNCF c'est moins évident que pour nous. On peut jouer la carte France à fond. En même temps, c'est vrai que de temps en temps on a un peu l'impression de la jouer et de se faire tirer dans le dos.

Sur le principe de précaution, je suis plus qu'étonné qu'on l'ait mis dans la Constitution française. Pour moi, c'est une morale, une volonté, un comportement, une nécessité, et cela ne peut pas se mettre en équation. Tous les patrons utilisent le principe de précaution. Mais le principe de précaution utilisé à son extrême peut aller dans le sens contraire du but recherché et devenir un frein à la recherche et à la connaissance. Ce principe de précaution politiquement correct a été trop utilisé. Demander à un chercheur ce qu'il va trouver, et si le produit qu'il va trouver, qu'il ne connaît pas par définition parce que c'est un chercheur, sera compatible avec le principe de précaution : c'est ce vers quoi nous allons.

Je ne veux pas stigmatiser trop parce que je ne voudrais pas qu'on dise que nous ne sommes pas précautionneux, mais il me semble qu'on l'utilise chaque fois que l'on veut bloquer quelque chose. Depuis qu'il est inscrit dans la Constitution, cela a rendu les choses encore plus difficiles à combattre.

Jean-Marc Sylvestre

La campagne pour les élections présidentielles va commencer. Quelle est la question que vous poseriez au prochain président de la République ?

Guillaume Pepy

Est-ce qu'il est prêt à rééquilibrer l'effort dans notre pays entre le TGV, les lignes actuelles et les services publics de la vie quotidienne, notamment les trains de l'Île-de-France.

Christophe de Margerie

Je lui demanderai s'il est prêt à accepter que l'on prenne des décisions qui vont au-delà de la fin de son mandat.

La France pourra-t-elle faire face aux dépenses d'investissement public et privé nécessaires ?

Patrick Artus

Pour que la France puisse obtenir une croissance potentielle plus forte, il est nécessaire qu'un certain nombre d'investissements publics (éducation, recherche, formation, infrastructures…) et privés (investissements productifs et de R&D des entreprises) soient réalisés. Du côté de l'État et des autres administrations publiques, le risque est celui de cercle vicieux : si la croissance potentielle est faible et si les dépenses courantes des administrations publiques (salaires, dépenses de santé, de retraité) continuent à progresser plus rapidement que le PIB, les dépenses nécessaire à la croissance régressent dans une situation où la pression fiscale est extrêmement forte – et défavorable à l'emploi – par rapport aux autres pays. Du côté des entreprises, un problème sérieux en France, particulièrement pour les PME, est l'insuffisance du financement en capital et l'excès du financement par dette qui impliquent une forte aversion pour le risque et découragent l'investissement en nouveaux produits, l'effort d'exportation, la croissance. Il y a très peu d'investisseurs en capital en France, surtout si on exclut les plus grandes entreprises. Par ailleurs, la France se caractérise aussi par une profitabilité faible des entreprises, qui risque de décourager l'investissement et qui explique aussi le faible développement des PME.

■ La France est un pays de croissance potentielle faible

La croissance potentielle de la France est très faible ; si on ajoute la tendance de la productivité par tête et la croissance de la population en âge de travailler, on peut estimer pour la période 2010-2020 la croissance potentielle de la France

à 1% par an. Cette perspective de croissance est inférieure à celle qu'on peut envisager aux États-Unis (2,5%), au Royaume-Uni (2,3%), en Allemagne (1,5%), aux Pays-Bas (1,2%), en Suède (2,3%).

Pour augmenter la croissance potentielle, il est nécessaire de réaliser un certain nombre d'investissements publics et privés. La question que nous posons ici est celle de la possibilité que ces investissements soient réalisés en France.

■ Des investissements publics nécessaires

Il s'agit évidemment des investissements en éducation, particulièrement en éducation supérieure. Ces dernières sont d'environ 1,3% du PIB aujourd'hui. Il s'agit aussi des investissements publics en R&D, environ 0,8% du PIB aujourd'hui ; des investissements en formation et en requalification – les dépenses actives du marché du travail en France sont de l'ordre de 0,8% – et des investissements en infrastructures, autour de 3% du PIB.

Les risques sont les suivants :

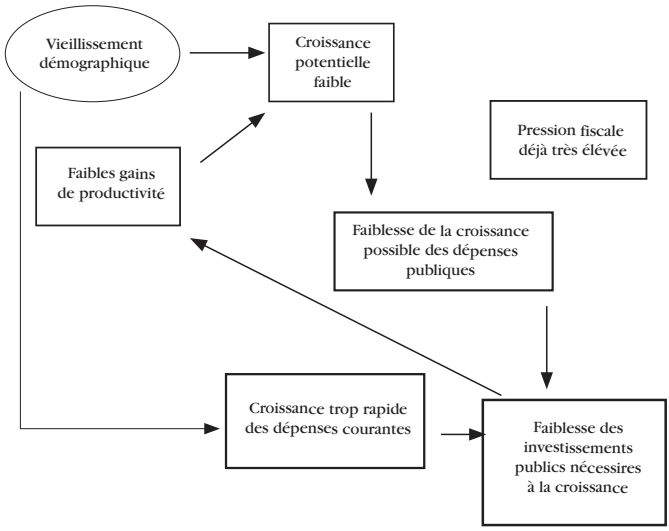
1. La croissance potentielle de la France est faible (voir plus haut).

2. La pression fiscale est déjà très élevée en France, en particulier, les charges sociales élevées, ce qui, ont le sait, réduit le taux d'emploi, donc le PIB potentiel : la corrélation entre charges sociales et taux d'emploi est nettement négative.

3. Si les dépenses «courante» des administrations publiques en France (santé, retraite, masse salariale…) augmentent plus vite que le PIB, qui lui-même augmente lentement, puisqu'il est très difficile d'accroître encore la pression fiscale et que cet accroissement réduirait encore la croissance potentielle, les dépenses publiques nécessaires à la croissance seront inévitablement réduites.

Malgré les efforts consentis sur la période récente, les dépenses de salaires, de santé, de retraite, restent fortes, ces dernières continuant de progresser plus vite que le PIB. Le risque est évidemment lié au vieillissement démographique et à son effet sur les dépenses de retraite et de santé qui devraient augmenter de 5 points de PIB entre 2010 et 2050. Le lien entre l'âge et le montant des dépenses de santé est extrêmement croissant.

On voit bien la nature du cercle vicieux qui peut s'installer en France.



■ Investissements privés nécessaires

Pour que la croissance potentielle progresse, il faut aussi que l'investissement productif et la R&D des entreprises soient plus élevés ; que les PME grandissent, fabriquent des produits nouveaux, pénètrent de nouveaux marchés ; et que la spécialisation productive soit favorable à la croissance potentielle, donc apporte des gains de productivité suffisants.

1. L'investissement productif et de R&D des entreprises est-il suffisant ?

En France, le taux d'investissement productif est assez élevé par rapport aux autres pays, mais les dépenses de R&D des entreprises sont faibles par rapport aux États-Unis, à l'Allemagne, à la Suède.

En ce qui concerne la France, l'inquiétude vient de la faiblesse extrême de la profitabilité macroéconomique des entreprises, en particulier des PME. Si les entreprises françaises sont peu profitables, dans un environnement où elles ne souhaitent plus s'endetter, il est à craindre qu'elles décident de réduire leurs budgets d'investissement, ce qui évidemment empêcherait la stimulation de la croissance potentielle.

2. PME dynamiques

On sait qu'un des problèmes majeurs de l'économie française est l'insuffisant dynamisme des PME. Elles sont de trop petite taille, elles sont peu exportatrices.

Nombre d'entreprises par taille (milliers, en 2008)

Pays	0 à 9 salariés	10 à 49 salariés	50 à 249 salariés	> 250 salariés
Allemagne	2881 (90,9 %)	230 (7,3 %)	47 (1,5 %)	10 (0,3 %)
France	2802 (93,3 %)	168 (5,6 %)	28 (0,9 %)	6 (0,2 %)

Sources : Nationales, Natixis

Nombre d'entreprises exportatrices

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
France	107 500	105 000	101 200	100 000	99 000	98 000	95 210	91 900
Allemagne				219 244	226 140	238 892	247 059	241 446

Source : sources nationales

Ceci peut s'expliquer par la faible profitabilité des entreprises françaises vue plus haut, par une fiscalité défavorable à l'emploi et à la croissance des entreprises, avec le poids des charges sociales et par un financement des entreprises essentiellement réalisé par l'endettement et pas en capital, à la différence des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Suède et de l'Allemagne avec les entreprises familiales.

■ Quels obstacles à une augmentation de la croissance potentielle en France ?

Les entreprises françaises sont donc freinées dans leur effort d'investissement, de recherche, de développement par :

– leur insuffisante profitabilité, ce qui ramène au problème du partage des revenus en France, qui, contrairement à ce qui est parfois affirmé, se fait légèrement au détriment des entreprises ;

– une fiscalité défavorable à l'emploi et aux entreprises, avec le poids très élevé des charges sociales, ce qui pose le problème d'une réforme fiscale en France transférant la taxation des revenus du travail vers la taxation de la consommation comme cela a été fait en Allemagne ;

– l'insuffisance du financement en capital, en particulier des PME, avec la faible taille des fonds de venture capital et avec la faiblesse des investissements en actions des investisseurs institutionnels. Ceci pose la question des incitations fiscales à l'investissement en capital à long terme (directement, au travers des investisseurs institutionnels).

Le soutien public à la croissance potentielle en France est, on l'a vu plus haut, menacé par l'envahissement des dépenses publiques courantes, dans un environnement de croissance potentielle faible et de pression fiscale déjà plus élevée. Il faudra que les gouvernements futurs fassent un choix entre les dépenses publiques courantes et celles qui soutiennent la croissance de long terme. Sinon le cercle vicieux vu plus haut risque de se réaliser : la croissance potentielle faible limite la capacité de l'État à effectuer les dépenses d'investissement public nécessaires, ce qui entretient la croissance potentielle faible.

9.

La réforme managériale dans les administrations publiques

Depuis une vingtaine d'années, des réformes managériales visent à optimiser la performance des administrations publiques. Ces réformes ont pris des voies diverses, voire opposées, passant quelquefois par des méthodes participatives ou de responsabilisation des agents publics, dans d'autres cas par des approches, ou régentées par des consultants privés et des auditeurs publics top-down*. Au moment où les dettes héritées de la récession rendent plus nécessaire que jamais une meilleure efficience des administrations publiques, on discutera des conditions de succès de ces réformes managériales, des moyens d'obtenir une meilleure productivité des administrations publiques, tout en maintenant la qualité du service et en suscitant l'adhésion des agents.*

Contributions du Cercle des économistes
Jean-Michel Charpin • Christian Stoffaës

Témoignages
Franco Bassanini • Élie Cohen • Mireille Faugère • Suzanne Hurtubise
Eric Labaye • Gunnar Lund • Thierry de Montbrial

Modérateur
Jean-Pierre Robin

La réforme managériale entre espoir et déceptions

Jean-Michel Charpin

Les réformes managériales ont cherché depuis une vingtaine d'années à améliorer la gestion publique en s'inspirant des méthodes de management du secteur privé. Bien conçues, elles peuvent permettre d'améliorer le service aux usagers, d'apporter plus de satisfaction aux agents publics, tout en réduisant les coûts.

Les réalisations ont pris des voies multiples et donné des résultats divers, quelquefois décevants. Au moment où les dettes héritées de la récession rendent plus nécessaire encore une meilleure efficience des administrations, il faut s'interroger sur les approfondissements et inflexions susceptibles d'améliorer l'efficacité des dispositifs mis en place.

■ La genèse de la réforme managériale

Le concept s'est forgé pendant la deuxième moitié des années quatre-vingt. Face aux succès politiques de la révolution libérale, particulièrement éclatants au Royaume-Uni et aux États-Unis, un courant intellectuel s'est progressivement constitué pour proposer à la fois de défendre les services publics et de promouvoir leur modernisation. En creux, ce courant cherchait à se démarquer aussi bien de l'approche libérale ou des approches strictement orthodoxes que de l'approche social-démocrate traditionnelle, vue comme trop complaisante envers les déficits et les gaspillages. Dans cet objectif, elle a cherché à utiliser les principes et les outils élaborés pour améliorer la gestion des entreprises, au bénéfice de la modernisation des administrations publiques.

Le passage à l'application s'est opéré à l'initiative et sous l'autorité de gouvernements que l'on pourrait qualifier de modernisateurs et progressistes.

Parmi les étapes significatives, il faut notamment citer le *State Sector Act* de 1988 en Nouvelle-Zélande, encore fortement teinté de libéralisme, le lancement du «Renouveau du service public» par Michel Rocard en France en 1989, le programme *Reinventing Government* aux États-Unis piloté par Al Gore à partir de 1993, la réforme italienne de Franco Bassanini, la réforme canadienne de Jean Chrétien et Paul Martin, qui furent suivies de beaucoup d'autres dans de nombreux pays.

■ Les emprunts au management des entreprises

Les différences entre les secteurs public et privé sont tellement nombreuses et visibles que beaucoup s'en servent pour récuser toute utilisation dans la sphère publique des instruments utilisés dans la gestion des entreprises. C'est évidemment très schématique. C'est pourquoi l'approche de la réforme managériale a pu faire valoir qu'il était possible d'importer utilement dans les administrations publiques de nombreux instruments du secteur privé.

Ainsi la comptabilité analytique n'a-t-elle aucune spécificité liée à la propriété du capital ou aux objectifs de l'opérateur concerné. La connaissance intime des coûts associés à la production d'un service est nécessaire à son optimisation dans toutes les configurations.

Ainsi, le contrôle de gestion et les méthodes d'audit qui visent à vérifier que les trajectoires visées sont respectées, et à mesurer les écarts éventuellement en train de se creuser sont-ils utiles, tant pour une activité privée que pour un service public.

Enfin, aussi bien dans une entreprise que dans une administration, il est intéressant et fructueux de profiter de l'imagination et des initiatives des niveaux intermédiaires en fixant des objectifs clairs, en laissant d'importantes marges de manœuvre aux différents échelons pour les atteindre, et en sanctionnant ou en récompensant les responsables en fonction des résultats obtenus.

Mais il ne s'agit pas de pousser cette logique à son terme en niant les spécificités de la gestion des administrations publiques.

■ L'absence d'indicateur synthétique

Dans les entreprises, l'indicateur du profit joue un rôle central : facile à calculer, résumant toute l'activité de l'entreprise, prenant en compte tous les produits et tous les coûts, il permet, sous réserve de quelques approximations inter-temporelles, d'approcher la création de valeur par l'entreprise.

Dans les administrations publiques, il est vain de chercher à bâtir un indicateur équivalent et le management ne peut utiliser que des batteries d'indicateurs mesurant l'efficacité et l'efficience de la production des services administratifs.

Trois catégories de difficultés se présentent, qui font chacune courir des risques. D'abord, les indicateurs sont partiels, ils ne couvrent qu'une partie de l'activité ; dès lors cette partie sera fortement privilégiée dans les affectations de ressources, quelquefois au-delà de ce qui est efficace, voire raisonnable. Ensuite, sauf dans les cas assez rares où un *benchmarking* en niveau est possible, par exemple par comparaison à des opérateurs équivalents d'autres pays, l'absence de référence en niveau supprime toute mémoire des efforts passés et incite donc les responsables à retarder les décisions de rationalisation. Enfin, il est toujours très difficile de défendre un nombre suffisant d'indicateurs, notamment lorsque le Parlement souhaite, ce qui est légitime, pouvoir utiliser pour son information les mêmes indicateurs que les gestionnaires.

■ Les nouvelles procédures budgétaires

Longtemps les procédures budgétaires ont cumulé, dans certains pays, l'opacité vis-à-vis du Parlement et une rigidité tatillonne contraignant fortement les marges de décision des responsables à tous les niveaux. Des réformes, comme celle de la LOLF en France (loi organique relative aux lois de finances), ont visé à recréer de la responsabilité pour les fonctionnaires chargés de gérer en clarifiant leurs objectifs, en desserrant les contraintes –notamment en matière de gestion de personnel– en améliorant l'information et en permettant la récompense ou la sanction des responsables.

C'est là une condition nécessaire si l'on veut pouvoir bénéficier des idées et des initiatives des responsables hiérarchiques à tous les niveaux. Sans liberté d'action, ils ne peuvent que s'enfermer dans des comportements de routine, en se contentant dans le meilleur des cas d'éviter les incidents et d'appliquer une docilité maximale vis-à-vis des échelons supérieurs.

La réforme managériale ambitionne, tout en maintenant le primat hiérarchique, notamment par rapport aux responsables politiques, de transformer les cadres administratifs en entrepreneurs. Cela suppose qu'ils aient des marges d'action au sein d'allocations budgétaires globales.

■ Quelle place pour le *top-down* ?

Dans les entreprises, le management fait appel principalement aux initiatives décentralisées des responsables hiérarchiques. Mais il reste une place, quelquefois importante, pour des décisions prises par l'état-major, notamment lors des restructurations lourdes mettant en cause des refontes globales des organigrammes ou lorsque les mesures à prendre sont particulièrement douloureuses. Pour les administrations publiques, le risque est clairement à un excès de volontarisme affiché, visant à donner des responsables politiques une image favorable de

gestionnaires courageux et soucieux des intérêts des contribuables. Le risque n'est pas tant que les décisions prises soient de grande ambition, ce qui pourrait avoir des conséquences positives, mais plutôt qu'elles se perdent dans le détail, en additionnant un nombre très élevé de mesures ponctuelles. D'une part, de telles mesures, élaborées par des cabinets privés ou des auditeurs publics, sont en général moins pertinentes que celles qu'auraient proposées les gestionnaires eux-mêmes s'ils y avaient été correctement incités. D'autre part, elles détruisent toute velléité d'initiative de la part de ces gestionnaires.

Pour réussir, la réforme managériale suppose à la fois une forte implication des responsables politiques et une capacité de leur part à éviter le micro management, pour lequel ils sont mal armés et qui paralyse les fonctionnaires qu'ils dirigent.

Existe-t-il des différences irréductibles entre gestion publique et gestion d'entreprise ?

Christian Stoffaës

Au dictionnaire contemporain des idées reçues, à la rubrique «État», on lit «tonner contre ; doit être réformé». La pensée dominante aujourd'hui est que les administrations sont mal gérées et qu'elles doivent systématiquement être privatisées ou bien – lorsqu'elles opèrent dans le secteur non-marchand – adopter les modes de gestion des entreprises. Bureaucratie, paperasserie, arrogance et paresse, routine au mieux : telle est l'image dégradée, excessive, complaisamment véhiculée, qui s'attache de nos jours à la gestion publique.

■ Les fondamentaux

Pourtant il n'en a pas toujours été ainsi : les administrations publiques ont longtemps été «le modèle», se référant à l'intérêt général plutôt qu'aux intérêts particuliers, accoutumées de longue date à gérer de grandes organisations et des effectifs nombreux – l'armée, le fisc – quand l'entreprise se réduisait à des PME familiales, édictant des règles de gestion rationnelles, appliquant des procédures rigoureuses – le budget, le contrôle – recrutant et gérant leur personnel sur le mérite. Notre pays, la France, peut ainsi se targuer d'avoir construit la meilleure administration publique au monde.

L'histoire a changé de sens depuis un quart de siècle. En Occident, la rupture a été la conséquence de la grande stagflation qui a conduit à prôner le recul du *Big Government*, la baisse des impôts et des dépenses publiques, la dérégulation, les privatisations : Thatcher, Reagan, la globalisation, le grand marché européen furent les vecteurs des réformes libérales. Puis vint l'effondrement du contre-modèle : l'économie centralement planifiée à l'Est, avec la fin de l'URSS ; le modèle étatiste autocentré adopté par les nations décolonisées avec l'ouverture au commerce international. Sur la planète, il n'existe plus guère d'entreprises publiques ; même les anciens services publics industriels ont été démonopolisés et dérégulés ; la mise en concurrence et le transfert au secteur privé s'étendent désormais aux services sociaux sous l'effet des crises budgétaires.

La gestion publique a été mise en cause – souvent caricaturée – comme synonyme de mauvaise gestion, de gaspillages, voire de népotisme et de corruption, bastion de syndicats corporatistes, revendicatifs, hostiles au changement. Glissement sémantique signifiant : on ne dit plus «administration d'entreprise» mais «management».

La force inexorable qui impose la suprématie de la gestion d'entreprise est la concurrence : une entreprise mal gérée fait faillite ou est absorbée par une entreprise mieux gérée. Les États mal gérés font aussi faillite – voir l'URSS, ou les pays impécunieux pris en mains par le FMI – mais plus lentement. Ce processus darwinien a conduit à identifier, à théoriser et à systématiser le management d'entreprise : les meilleures méthodes, les écoles de gestion, les consultants, etc.

■ **Les administrations publiques peuvent-elles s'inspirer du management privé ?**

Ou bien sont-elles fatalement condamnées à être transférées à la gestion privée ?

Une différence s'impose dès le choix des mots : le management s'appuie sur des managers – c'est-à-dire des dirigeants à qui on confie pleine autorité sur des moyens techniques, financiers, humains, auxquels on fixe des objectifs et on demande des comptes – le *reporting* –, et qu'on sanctionne sur des résultats. La gestion d'entreprise, c'est la délégation. C'est aussi la comptabilité interne, instrument de la mesure des performances.

La gestion des finances publiques repose sur le règlement et sur le contrôle. L'échelon des «managers» est le chaînon manquant de l'administration – intermédiaires entre les exécutants qui appliquent les règles et ceux qui les élaborent – les «bureaux» des administrations centrales (d'où leur dénomination de bureaucratie) ou les contrôlent – les contrôleurs financiers, les inspections générales.

La gestion des personnels fonctionnaires repose sur les statuts, recrutement par concours, avancement à l'ancienneté, corps de fonctionnaires dispositifs sous surveillance des organisations syndicales et de la «gestion paritaire».

La gestion des ressources humaines dans l'entreprise repose sur l'évaluation sur les résultats, le rendement, la sanction et l'intéressement individuel, l'autorité exercée sur leurs collaborateurs par les managers – que le langage syndical dénomme péjorativement des «petits chefs».

Fondamentalement, ce que la gestion publique reproche à la gestion privée, c'est le risque, risque de fraude, de détournements, d'erreurs de gestion – les fonctionnaire gérant l'argent des autres – de comportements arbitraires. D'un côté la confiance au nom de l'efficacité, de l'autre la défiance au nom du risque.

La concurrence impose le « client roi » quand le beau mot de « citoyen usager » du service public se mue parfois en « assujetti ». L'entreprise qui oublie ses clients perd ses marchés : en découle la recherche permanente de la satisfaction, qui impose la qualité, le service, l'innovation. La gratuité – c'est-à-dire le financement de la prestation par un contribuable impersonnel et lointain – entraîne l'indifférence, alors que la facturation suscite un intéressement direct.

Il y aussi une différence fondamentale au niveau de la clarté et de la légitimité des objectifs. Dans le public, les objectifs sont souvent flous ou non consensuels. On peut toujours les mettre en débat, en discuter la pertinence, les syndicats ne s'en font pas faute, fondamentalement parce qu'en démocratie, l'administration est soumise au pouvoir politique, au vote du parlement, aux programmes des partis, aux idéologies concurrentes qui sont soumis aux alternances. Le développement des autorités administratives indépendantes a pour finalité, notamment, d'introduire de la visibilité et de la neutralité en substituant des autorités quasi judiciaires à l'arbitraire fluctuant du politique.

En outre la mesure des objectifs et des résultats peut poser des problèmes méthodologiques quand les chiffres comptables sont incontestés. À l'inverse, dans l'entreprise la loi d'airain de la performance économique ne se discute pas. La recherche du profit y est un critère indiscutable de bonne gestion, car l'entreprise non rentable est condamnée à disparaître. Et le critère de la rentabilité impose la rigoureuse mesure comptable : tout ce qui peut se chiffrer s'améliore.

La doctrine de la *corporate governance*, forgée dans les milieux bancaires est allée un peu loin dans le systématisme, proclamant que le pouvoir dans l'entreprise doit être rendu aux actionnaires, érigeant en absolu la maximisation de la valeur sur les marchés financiers. Avec la financiarisation qui a réduit l'entreprise à des agrégats comptables, des taux de rendement, des OPA sauvages, on a fini par oublier que des *quarterly reports*, la gestion n'est pas seulement un objet spéculatif, qu'elle a aussi à s'occuper des hommes, des ingénieurs, des machines, des usines, des infrastructures.

■ Les réformes en pratique

À côté des politiques de privatisation et de dérégulation, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre dans de nombreux pays pour améliorer la gestion publique. Quel bilan peut-on en tirer ?

En réalité la réforme administrative est permanente, mais elle subit parfois des accélérations. Comme dans l'entreprise, la crise est le moteur du changement : sous la pression de la nécessité, on restructure, on fusionne, on élimine les

redondances et les branches inutiles ou déficitaires. Pour les États, la faillite financière, les exigences des marchés financiers et du FMI sont l'occasion de forcer les mesures d'efficacité dans la gestion publique. L'impératif de « faire des économies » est souvent la méthode efficace.

Deux expériences notoires retiennent l'attention : les réformes administratives au Canada et en Suède.

■ La réforme au Canada

La Revue des Programmes au Canada s'est déroulée à partir de 1994 dans le cadre de l'engagement du gouvernement à réduire drastiquement le déficit du budget fédéral (de 6% à 3% du PIB en trois ans). Les principes en ont été les suivants : affectation des ressources aux programmes prioritaires et réduction des budgets pour les autres ; élimination ou réduction des subventions aux entreprises privées ; accroissement des ressources non fiscales par la facturation de certains services autrefois gratuits ; approche centrée sur le service du citoyen client et l'efficacité du service.

Les dépenses du budget fédéral ont été réduites de 17 milliards de dollar ; le nombre de fonctionnaires a été réduit de 16%. Les années qui ont suivi ont été marquées par une forte croissance et des créations d'emplois. Les budgets ont été en excédent et la dette publique ramenée à 25%.

■ La réforme en Suède

La Suède a mis en œuvre une révision de grande ampleur de ses politiques publiques au cours des années 1990. Le poids des dépenses publiques atteignait alors les deux tiers du PNB : l'État suédois se trouvait virtuellement en faillite.

L'État a délégué les administrations et les services publics à des agences qui reçoivent de leur ministre de tutelle une lettre de mission fixant leurs objectifs avec budgets pluriannuels soumis à leur tutelle et au Parlement pour approbation. Les résultats sont mesurés par des *reportings* réguliers. Les dirigeants des agences sont autonomes et responsables de la gestion de leur agence, gérant eux-mêmes leurs ressources humaines et leurs investissements. Le contrôle budgétaire des collectivités décentralisées a été renforcé : les collectivités locales ne peuvent faire plus de deux exercices consécutifs en perte et ont l'obligation de présenter des budgets en équilibre. Avec la réforme, l'administration a été divisée en neuf grands ministères et 270 agences, publiques ou mixtes, ainsi Télécom, la Poste pour les plus grandes. Les agences emploient des salariés contractuels de droit commun. Le statut de fonctionnaire a quasiment disparu.

■ … et en France

Pour la France, on peut citer une expérience emblématique (mais c'est de la préhistoire) : l'autonomie de gestion des entreprises publiques en 1970 et les contrats d'objectifs. Ainsi EDF, auparavant soumise aux contrôles tatillons de ses multiples administrations de tutelle, est-elle devenue, grâce au principe d'autonomie de gestion et au calcul économique, une entreprise pleinement responsable.

La loi d'orientation des lois de finances (LOLF) élaborée en 2001 a clarifié la lisibilité des budgets et leur adéquation aux programmes : elle a introduit les principes de responsabilité et de transparence à travers les budgets associés aux différentes missions de l'État. La LOLF constitue une réponse directe aux insuffisances de l'ordonnance de 1959. Elle entend y remédier en faisant graviter la procédure budgétaire autour de deux principes : une logique de performance de la gestion publique d'une part, et d'autre part une transparence de l'information budgétaire propre à instituer un contrôle étroit par le Parlement. La LOLF vise à remédier aux défauts de l'ordonnance de 1959, à savoir une culture budgétaire orientée vers les moyens plutôt que vers une logique de résultats.

Les gestionnaires ordonnateurs de crédits publics sont désormais tenus de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués. La loi organique instaure des «Projets Annuels de Performance» fixant les objectifs, l'évaluation des résultats figurant dans les Rapports Annuels de Performance (RAP). La fragmentation excessive du budget n'incitait pas à sortir d'une approche quantitative de la dépense et responsabilisait peu les gestionnaires : une nomenclature budgétaire par destination des dépenses est mise en place qui fait de la «mission» un objectif de politique publique à atteindre, que l'on décline en «programmes», eux-mêmes subdivisés à titre indicatif en «actions» au sein desquelles le gestionnaire dispose d'une grande liberté pour ventiler ses crédits.

La décentralisation, instituée par les lois Deferre de 1982 et Raffarin de 2003, marque une rupture dans la tradition française du pouvoir central, observée de l'État nation et de l'ancien régime jusqu'à la République «une et indivisible», spécificité française fortement enracinée, devenue exception dans la montée des fédéralismes. Le transfert d'un grand nombre de compétences de l'État aux communes, aux départements et aux régions a rapproché les niveaux politiques décisionnels des préoccupations concrètes du terrain, sans toutefois être exempte de gaspillages et de duplications. On peut noter toutefois la lenteur de la réforme de la structure des collectivités territoriales : chacun sait que le département, inventé par la Révolution précisément dans le but d'affaiblir le

pouvoir des anciennes provinces, n'est plus une maille géographique adaptée, que trente-cinq mille communes c'est beaucoup trop, que la montée du pouvoir des régions a complexifié et renchéri, faute de n'avoir pu éliminer toutes les redondances.

La revue générale des politiques publiques (RGPP) a été lancée en 2007 dans le cadre du programme présidentiel de Nicolas Sarkozy, annonçant comme objectif le retour à l'équilibre budgétaire sur cinq ans. Aujourd'hui, l'administration française est en pleine révolution. Moins critiquée qu'ailleurs en raison de sa haute qualité et de l'appréciation généralement positive du public, elle était aussi en retard de réformes, peut-être pour cette raison même.

Après les grandes réformes des années 1990 – les privatisations des entreprises publiques, les réformes des PTT, du service militaire et des armées – c'est désormais la réforme hospitalière, la carte des implantations judiciaires, scolaires, ferroviaires ; l'autonomie des universités, la fusion de corps de fonctionnaires (ainsi la gendarmerie intégrée à l'Intérieur) et de ministères (ainsi les transports, l'énergie, le logement, l'environnement fusionnés au sein du ministère de l'écologie et du développement durable, la fusion des impôts et de la comptabilité publique, etc.). La règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux a renversé la tendance historique à l'accroissement du nombre de fonctionnaires. La RGPP et la LOLF s'appuient sur un système informatique profondément rénové dénommé Chorus, qui permet de gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État.

Un principe commun émerge du retour d'expériences : transformer les administrations en quasi-entreprises par le système des agences qui permet d'affranchir la gestion des lourdes contraintes des finances publiques et des statuts de fonctionnaire. Ce sont des organismes autonomes, dotés de la personnalité juridique, d'une comptabilité propre, d'un directeur responsable lié par un contrat fixant des objectifs chiffrés, les ministères se réduisant au ministre, responsable devant le législateur, entouré d'une équipe restreinte cantonnée à la définition des stratégies et au contrôle à posteriori des contrats d'agences.

Autre principe : faire jouer l'émulation entre les services publics, par exemple avec l'autonomie des universités. Les usagers clients reçoivent des bons (*vouchers*) à faire valoir auprès des établissements dispensateurs des services publics, dotés par le budget en fonction du nombre de suffrages recueillis.

Enfin, on peut attendre beaucoup de la révolution des technologies de l'information et de la communication et d'Internet pour la simplification administrative, l'information du public, l'évaluation compétitive et la transparence.

En dépit de ces différences quasi ontologiques, une convergence est-elle possible entre les deux modèles – le public et le privé ; l'administration et l'entreprise ? Assistera-t-on à la privatisation générale s'étendant, après les services publics marchands, aux services sociaux, voire régaliens ? Vivons-nous au contraire aujourd'hui un nouveau tournant, une réhabilitation de l'État après qu'il eut fait la preuve de sa bonne gestion et de son aptitude à la réforme ? La succession des krachs – Lehman, Enron, Madoff – qui mettent en cause gravement l'hypothèse des marchés efficients inspireront-ils demain le retour à l'économie réelle ? Avec quelles conséquences sur les normes de gestion et la compétition de la gestion publique et de la gestion privée ? La France a sans doute un exemple à donner, qui a su toujours maintenir l'équilibre.

L'exemple canadien

Suzanne Hurtubise
BERD/Ancien Sous-secrétaire du Cabinet du Canada

En février 1994, lors du premier budget du gouvernement libéral canadien de Jean Chrétien, le Ministre des Finances de l'époque, Paul Martin annonçait l'intention du gouvernement de réduire le déficit canadien de 6% à 3% du PIB en trois ans. Un an plus tard, le budget de février 1995 annonçait des coupes de 17 milliards de dollars qui mèneront à une réduction de 20% du nombre d'employés dans l'administration fédérale. Trois ans plus tard, en 1998, le gouvernement annonçait un surplus budgétaire. Le déficit avait été éliminé. Les cinq prochains budgets annonçaient des surplus budgétaires et la dette canadienne diminuait. Comment le gouvernement canadien de l'époque a-t-il réussi là où tant d'autres ont échoué ? Qu'a-t-il fait de différent ? Il est vrai qu'une économie florissante aux États-Unis a appuyé une forte croissance économique au Canada de 1993 à 1998, mais ce n'était pas suffisant.

▶ Le programme du gouvernement

En 1993 et 1994, la situation financière du pays est grave et les marchés demandent de l'action. La communauté des affaires s'inquiète. La réaction au budget de février 1994 est plutôt tiède, malgré les engagements du gouvernement. Le gouvernement canadien décide de passer à l'action et examine tous les programmes de dépenses hormis les transferts directs aux personnes, pour atteindre son objectif financier. Tous les programmes seront évalués sur la base de six critères qui serviront à décider quels programmes seront réduits, transformés, transférés ou même abandonnés. Chaque Ministre reçoit du ministre des Finances un objectif de réduction en fonction des priorités du gouvernement, objectif qui peut atteindre plus de 30% pour certains.

Les ministres ou leurs «sous-ministres», comme on dit au Canada, ou *Permanent Secretary*, passent l'été à analyser toutes leurs dépenses et tous leurs programmes et à développer un plan cohérent pour atteindre leur objectif de réduction. Un Comité spécial de ministres étudie les plans de tous les ministères et agences du gouvernement, et soumet ses recommandations au Premier ministre en décembre 1994, pour ensuite les soumettre au Conseil des ministres en janvier 1995. Des plans de réduction de 17 milliards de dollars sont approuvés et intégrés au budget de février 1995.

■ Tout l'appareil gouvernemental touché

Les réductions ont frappé dur. Tout l'appareil gouvernemental a été touché. Toutes les régions du pays ont été affectées. Tous les ministères ont subi des réductions. Certains ministères ont connu des réductions de 50% ou plus. D'autres, tels les Ministères de la Justice et de la Santé – les grandes priorités de l'État – ont connu des réductions moindres, de 3% ou de 5%. Mais plus de 44 000 employés ont perdu leur emploi, soit 20% des employés au niveau fédéral. Les décisions n'ont pas été faciles, mais le gouvernement a réussi, en trois ans, à dépasser son objectif.

Le processus utilisé explique en grande partie la réussite de cet exercice. Le leadership du Premier ministre et du Ministre des Finances et leur partenariat ont été essentiels. De même, le partenariat entre le Ministre des Finances et le Ministre responsable du renouvellement de la Fonction publique, qui présidait le Comité des ministres chargé de l'exercice, fut important, tout comme le partenariat entre le Gouvernement et la Haute Fonction publique. Le processus mis en place au sein du gouvernement a conduit à un consensus politique et public. Dès le début, le Premier ministre et ses deux ministres responsables ont compris l'importance d'établir de vraies priorités et de faire des choix. Il était acquis qu'une réduction aussi importante ne pouvait pas se faire par des efficiences (*efficiencies*) ou *across the board cuts*, comme on dit en Amérique. Cela ne fonctionnerait pas. Il a fallu accepter de réduire ou d'éliminer des programmes. Les six critères, très simples, ont permis une évaluation sérieuse de toutes les dépenses sur la base de valeurs et de principes, afin d'assurer que l'administration fédérale serait saine et durable.

Autre élément essentiel à la réussite : la communication avec les citoyens et les contribuables afin d'expliquer les défis et l'objectif, et avec la Fonction publique. Il a aussi été important de prendre les décisions et de mettre en place les réductions sans tarder afin de pouvoir montrer à la population les résultats et surtout les avantages le plus rapidement possible.

■ Une période difficile

Pour les fonctionnaires de l'État, ce fut une période difficile. Au début, j'étais au bureau du Conseil privé responsable de cet examen des programmes, et Secrétaire du Comité des ministres. À l'été 1995, je suis devenue Sous-ministre au ministère de la Culture et du Patrimoine, où j'ai dû mettre en place des réductions de plus de 20%, et procéder à l'élimination de certains programmes. Je suis passée rapidement de la théorie au réel. Même si le Gouvernement avait créé un véritable partenariat avec la Haute Fonction publique, qui nous a donné une voix dans l'analyse et les recommandations, il est difficile pour un fonctionnaire de l'État d'éliminer «ses» programmes et de réduire les effectifs et les dépenses. Dans la pratique, beaucoup de programmes furent éliminés ou réduits, même si d'autres furent transférés aux provinces qui étaient souvent mieux placées pour rendre les services directs à la population.

■ Quelques leçons à tirer

Le plus difficile pour nous, évidemment, a été la gestion de la réduction d'emplois de 20% dans la Fonction publique. Là encore, le processus a aidé en offrant des primes de départ et de retraite anticipée. Il est évidemment plus facile de réduire les dépenses de l'État et d'assainir les dépenses publiques lorsque le pays connaît une croissance économique, mais on ne peut pas toujours choisir son moment. Et plusieurs des leçons de l'expérience canadienne des années 1990 s'appliquent encore aujourd'hui. Il faut une volonté politique au plus haut niveau. L'assainissement des finances publiques doit devenir la première priorité d'un gouvernement. Car si on réussit, l'État aura le moyen de faire des investissements dans l'avenir. L'objectif doit être, sinon accepté, au moins compris par la population. Et même dans le meilleur climat économique, il n'est pas possible d'éviter les choix difficiles.

Mais pour moi, la leçon la plus importante est qu'il n'est pas suffisant de rétablir les finances publiques à un seul moment de l'histoire. Il faut trouver les moyens d'assurer la modernisation continue de l'État pour ajuster les dépenses d'après la capacité financière et d'après les priorités et les besoins d'une société en évolution. Il est trop facile d'augmenter les dépenses dès la situation financière rétablie sans pour autant s'assurer que l'on dépense les fonds nouvellement disponibles sur de véritables priorités.

C'est en reconnaissance de cette réalité que le gouvernement conservateur de Steven Harper, élu en 2006, a lancé un processus d'examen stratégique

de tous les programmes sur un cycle de quatre ans. Ces examens sont menés sur la base de critères qui ressemblent beaucoup à ceux de 1994-1995. Ils visent à assurer la gestion efficace des programmes gouvernementaux, tout en permettant l'allocation des ressources aux véritables priorités.

Il n'est jamais facile d'assainir les finances publiques, car les décisions sont difficiles et cela change le rôle de l'État dans la société. Mais l'exemple canadien démontre que cela peut se faire tout en modernisant l'administration publique pour mieux servir les citoyens et pour assurer son rôle futur.

La réforme par la gestion, plus efficace que la réforme des politiques publiques structurelles ?

Élie Cohen
CNRS

Depuis trente ans, la réforme des universités en France est à l'ordre du jour. Nombre de gouvernements s'y sont essayés. La séquence est toujours la même : une réforme à laquelle un Ministre attache son nom, qui provoque de grandes mobilisations bientôt suivies d'un abandon (Réformes Devaquet, Ferry…). On pourrait en déduire que les réformes universitaires échouent, que les Français sont allergiques à la réforme. Mais parallèlement à ces grands moments, il y a eu toute une série de réformes, quasiment invisibles, qui tiennent à la gestion, à l'organisation, à la gouvernance, qui, sur la longue durée, ont réussi à transformer le système d'enseignement et de recherche (SER) français.

Au départ, l'histoire de la réforme de l'Université est l'histoire d'une réforme impossible. Les explications sont nombreuses. D'abord historiques. La France a un système d'enseignement supérieur et de recherche très particulier, parce qu'il est basé sur une triple coupure. Coupure en matière de formation des élites, entre les grandes écoles qui en ont le monopole et l'Université qui produit en masse des cadres moyens. Coupure en matière de recherche, entre les grands organismes de recherche (CNRS, INSERM, CEA…) et une université affaiblie, réduite à la portion congrue. Coupure enfin entre la recherche et l'innovation, entre la recherche publique et la recherche privée. II est donc tout à fait normal que toute réforme visant à rapprocher le SER français des standards mondiaux soit vécue comme une menace.

De plus, cette situation particulière est soutenue par un profond consensus national qui tient, s'agissant d'accès à l'université, à l'adhésion partagée à trois valeurs fondamentales : refus de la sélection, gratuité, diplômes nationaux. Les Français refusent la sélection à l'entrée de l'université ; les étrangers trouvent cela très curieux. Ils n'acceptent pas que les études soient payantes et que les étudiants s'endettent pour les financer, ce qui se pratique ailleurs. Ils sont attachés au monopole de l'État en matière d'allocation des grades ; c'est aussi une singularité française.

L'échec des grandes tentatives de réforme aurait abouti à un renforcement très dysfonctionnel du système qui deviendrait encore plus centralisé dans l'allocation des moyens, car l'État reprendrait la main après chacun des échecs et la gestion serait de plus en plus uniforme et égalitaire. Ces grandes réformes illustreraient donc une forme d'impuissance publique ainsi qu'un mode bien singulier de socialisation politique, puisqu'elles sont souvent l'occasion pour une classe d'âge de se socialiser dans la rue par des manifestations importantes. La réforme retirée serait un élément clé de la formation politique de notre jeunesse. Bref, l'Université fournirait une illustration chimiquement pure de la société bloquée : une réforme mal conçue et imposée par le haut susciterait des coalitions d'intérêts divergents (étudiants, enseignants et même dirigeants d'université) mais autobloquants. Si l'on s'en tient à ce constat, l'immobilisme serait le trait majeur du système. Pourtant, ceux qui observent l'université française savent qu'en trente ans, elle a radicalement changé.

Que s'est-il passé ? Deux évolutions majeures ont contribué à transformer en profondeur le système au cours de ces trente dernières années. La première date des années 1980-1990, c'est celle de la massification qui a conduit à une triple révolution silencieuse : le partenariat État-Régions, la professionnalisation des cursus, la contractualisation et le développement d'une capacité stratégique des universités. La deuxième, plus récente, est celle de l'excellence. Elle naît d'une prise de conscience économique : la France tarde à entrer dans l'économie de la connaissance. Elle obéit à un sentiment d'urgence : le décrochage universitaire français révélé par le classement de Shanghai.

▶ Massification, professionnalisation, contractualisation

L'université a eu à affronter dans les années 1980 le choc majeur de la massification, c'est-à-dire la croissance rapide du nombre d'étudiants. Pour accueillir ces étudiants, il convenait de construire des mètres carrés d'amphithéâtres de laboratoires et de salles de cours dans la hâte. Or l'État

n'avait pas les moyens et les régions aspiraient à jouer un rôle. Les dispositifs techniques du partenariat État-Régions ont eu en fait des effets structurants. Derrière les labels « Université 2000 », « Université pour le troisième millénaire », il y avait, du côté de l'État, l'idée de développer le cofinancement. Mais les régions, sollicitées pour participer à ces opérations, ont formulé des exigences et avancé leurs objectifs propres, différents de ceux que poursuivait l'État, elles ont vu dans le cofinancement l'opportunité de peser sur la formation et les filières d'enseignement pour mieux ancrer les universités dans le tissu régional. Les directions des universités auraient pu se sentir menacées par l'arrivée d'un nouvel acteur, elles y ont au contraire gagné de nouvelles marges de manœuvre puisqu'elles ont pu briser la dépendance totale à l'égard de l'État. Dès lors les directions des universités ont pu développer une capacité stratégique vis-à-vis de leur double tutelle et s'insérer dans le jeu régional... Au total la massification entraîne la croissance des effectifs et des m², elle fait rentrer dans le jeu les collectivités locales et donc la diversité. Ainsi la différenciation combattue en théorie au nom de l'unité du système est réalisée en pratique.

La deuxième évolution est la professionnalisation des cursus. Tout le monde croit que l'université française délivre des formations généralistes. En fait, dans le cadre de notre rapport sur *Croissance et Éducation*[1], nous avons mis à jour le maquis des formations professionnelles existantes dans l'université française, à travers bien sûr les IUT, mais également les STS (Section de Technicien Supérieur) les diplômes d'ingénieur d'université, les maîtrises professionnelles. Avec le temps, il s'est développé une offre diversifiée et très professionnalisée de formation, qui ne correspond pas du tout à l'image classique de l'université française.

Le troisième événement majeur a été la contractualisation. L'État a passé des contrats de moyen terme avec des universités. Cela paraît étrange : comment cet État centralisateur, uniformisateur, peut-il contractualiser avec des universités qui sont ses obligées ? En fait, il a constaté que le dispositif d'allocation des moyens, le système San Remo, qui donnait x francs, puis x euros, en fonction du nombre d'étudiants, du type de cycle suivi, du nombre de mètres carrés, etc. n'était pas très incitatif. Il a donc proposé une petite allocation de moyens à gérer de manière discrétionnaire, qui finalement est entrée dans le cadre d'une procédure de contractualisation. Ainsi l'Université a été incitée à penser à sa différenciation et à sa spécialisation, elle a pu infléchir ses cursus d'autant que la région pouvait abonder financièrement ces projets stratégiques.

1. Philippe Aghion, Elie Cohen, *Croissance et Éducation* CAE 2004, la Documentation Française.

Cette contractualisation a été elle-même accélérée par les phénomènes de déconcentration de l'État, par le développement des délégations de compétences du CNRS, et par le développement de toute une série d'incitations matérielles. En effet, la massification a conduit à mettre l'accent sur le recrutement d'enseignants chercheurs pour l'université, le CNRS ne bénéficiant pas de la même priorité, l'Université avec le temps a vu croître ses capacités de recherche. Le CNRS s'est adapté en multipliant les équipes mixtes, les partenariats… avec les universités et se repliant sur ses grands laboratoires et ses missions stratégiques. Les adaptations gestionnaires au phénomène de la massification ont donc significativement transformé le SER français.

■ Le dispositif du Grand Emprunt

Depuis 2004, un autre enjeu est devenu majeur, celui de l'excellence. Les autorités politiques ont découvert l'importance du capital humain pour la croissance, le rôle de l'innovation dans la nouvelle spécialisation et les faiblesses de la recherche française. Nombre de rapports avaient attiré l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de reformer l'Université. Dans le rapport CAE Aghion-Cohen, les auteurs proposaient un changement d'ère avec le passage à un SER d'innovation sans pour autant agiter la menace du Grand Soir. L'important étant pour les auteurs de consacrer des moyens nouveaux aux initiatives d'excellence en matière de recherche et d'enseignement, de créer une bonne structure d'incitations et de doubler les instances en place comme le CNRS par de nouvelles agences de moyens conçues sur le modèle de la NSF américaine.

À compter de 2004, L'État français va être saisi d'une frénésie de réformes. Il a créé l'ANR sur le modèle de la NSF (une agence de moyens pour casser l'hégémonie du CNRS) les PRES (les Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur, pour regrouper les moyens sur un territoire), le LMD (Licence Master Doctorat, pour se rapprocher des standards mondiaux), les RTRA (Réseau Thématique de Recherche Avancée pour promouvoir l'excellence), les Plans Campus, la LRU (Loi Relative aux libertés et responsabilités des Universités), les pôles de compétitivité (pour développer des *clusters* à la française), les centres Carnot… Bref en quelques années, il a multiplié les initiatives, soulevé des protestations et créé un effet de désorientation massive dans la population universitaire et chez les chercheurs.

Mais il y a un dispositif relativement peu connu qui a aujourd'hui des effets structurants importants, c'est le dispositif du Grand Emprunt, que l'on appelle aussi les Programmes des investissements d'avenir, hérité de la mission Juppé, Rocard. Ce dispositif structurant, qui est en passe de bouleverser l'organisation du SER français, repose sur six facteurs.

– Premier dispositif : des moyens nouveaux. Dans ce système qui fonctionnait à l'attrition des moyens, l'État dit : «Je mets sur la table 35 milliards d'euros et notamment 7,7 milliards d'euros pour développer des universités d'excellence.» Ce sont des moyens importants qui permettent de contourner la Direction du budget. Le Budget n'a plus son mot à dire.

– Deuxième évolution majeure : on ne passe pas par les canaux administratifs traditionnels, on crée ce que l'on appelle en France une administration de mission, c'est-à-dire une nouvelle administration qui a une fonction stratégique d'impulsion et d'action rapide. C'est le Commissariat général à l'Investissement.

– Troisième dispositif : on décide que cet argent n'est pas affecté par les canaux traditionnels, mais distribué sur la base de projets et de jugements par les pairs. Les universités qui avaient une réputation d'excellence vont découvrir qu'elle peut être usurpée quand les pairs les jugent.

- Quatrième dispositif : on dépayse le processus de sélection en faisant appel à des experts étrangers et non pas nationaux pour casser les phénomènes de connivence, etc.

– Cinquièmement : on décide que les moyens nouveaux iront à des projets transformants, c'est-à-dire que les universités doivent se repenser dans leur périmètre, leur mode de gouvernance et leurs modes de gestion.. Cette simple idée a des effets de restructuration de l'offre incroyables.

– Dernier élément : on introduit dans le dispositif un processus d'évaluation. Cela permet de revenir assez rapidement sur les décisions en cas d'échec ou d'engagements non tenus.

Le processus est en cours. Il a déjà donné quelques résultats et ma conviction est que ce type de dispositif gestionnaire aura sur la durée bien plus d'effets structurants que les grandes réformes de l'enseignement supérieur qui relèvent de rituels de l'impuissance.

L'opposition esquissée ici entre grandes réformes politiques impuissantes et réformes gestionnaires furtives mais efficaces est à certains égards une simplification. La LRU relève du modèle de la réforme structurelle sauf qu'elle n'aborde aucun des thèmes qui fâchent (sélection, études payantes, statut des Grandes Écoles, fin du caractère national des diplômes, fusion

des statuts des universitaires et des chercheurs). De plus la LRU comme son libellé l'indique, est une réforme structurelle… de gestion puisque son objet est l'autonomie. Il est intéressant de noter que la mobilisation protestataire a davantage porté sur une tentative de remise en cause du statut des enseignants chercheurs que sur l'autonomie.

L'enseignement principal à retenir de cette expérience de réforme d'un système irréformable est qu'on peut parfaitement atteindre les objectifs de la réforme structurelle (promotion de l'excellence, création de fait d'universités de recherche, différenciation universitaire, rapprochement Grandes Écoles universités, développement de la recherche universitaire, recrutements internationaux, diversification des sources de financement) par les moyens de la réforme gestionnaire (autonomie, appels d'offre, évaluation, jugement par les pairs, administration de mission).

Une réforme incomplète comme la LRU crée malgré tout des opportunités légales qui vont permettre aux entrepreneurs universitaires et politiques de développer des projets à même de satisfaire les exigences d'excellence du nouveau SER.

Au total, les contraintes de la massification et la quête de l'excellence ont permis, par la mobilisation de moyens nouveaux et la réforme furtive, de faire évoluer un système réputé bloqué et que les grandes réformes échouaient à transformer.

Suède : des efforts largement récompensés

Gunnar Lund
Ambassadeur de Suède en France

On s'interroge à ces Rencontres sur la relation entre libéralisme et démocratie, ou entre État et marché. Je trouve cela tout à fait pertinent et très intéressant. Ce sont des questions au cœur du débat depuis très longtemps dans nos démocraties occidentales. C'est le cas certainement aussi dans mon pays, la Suède. Mais peut-être que chez nous, nous avons eu de la chance. Nous avons trouvé assez tôt, dans la première partie du XX^e^ siècle, une relation assez équilibrée, parfois même harmonieuse entre État et marché. Cela est lié à un fait historique qui remonte aux années 30. Nous avons trouvé un compromis historique entre, d'un côté le mouvement ouvrier de l'époque, et de l'autre côté, les intérêts industriels capitalistes. Le mouvement ouvrier a été obligé d'accepter l'économie de marché, tandis que les intérêts capitalistes ont dû accepter une aspiration considérable à un État providence. En conséquence, nous avons connu une période relativement longue avec une évolution de l'économie de marché de plus en plus efficace et un État providence de plus en plus généreux.

Tout cela s'est arrêté un jour, assez brutalement. Mais pas pour des raisons idéologiques. Ce n'est pas l'arrivée de Reagan et de Thatcher qui a mis un terme à cette évolution, c'est une crise économique et financière très profonde qui nous a frappés au début des années 90. La cause était très simple : nous vivions depuis longtemps au-dessus de nos moyens. Cette crise nous a forcés à faire un ajustement radical. Nous avons réduit les dépenses publiques d'une façon drastique. Nous avons réformé et rendu plus efficaces l'appareil de l'État et les administrations publiques. Cet effort a été long et pénible, mais il a donné des résultats. Nous sommes sortis de

cette période avec des finances publiques assainies, avec un appareil de l'État *lean and mean*, et des administrations publiques transformées à bien des égards. Plus de responsabilités, plus d'exposition à la concurrence, avec des mécanismes de marché et des incitations économiques de plus en plus intégrées dans le secteur public.

De 600 000 à 240 000 fonctionnaires

Pour donner une idée de l'importance de ces changements, nous avons ramené les dépenses publiques, qui avaient atteint en 1993 un niveau de 69% du PIB, au-dessous de 50% du PIB aujourd'hui. À titre de comparaison, la France est à 56%, il me semble. Nous avons réduit l'appareil de l'État. Avant la crise, nous avions 600 000 fonctionnaires dans nos administrations et aujourd'hui, nous en avons 240 000. Cela signifie que nous avons réduit de presque deux tiers cet appareil. Bien sûr, des fonctionnaires sont passés dans le privé ou dans des entreprises privatisées, mais cette mesure a été la plus violente de nos réformes.

Nous avons aussi introduit, ce qui est très important, un cadre nouveau pour l'élaboration du budget. Notre démocratie impose depuis des années déjà un plafond budgétaire d'une durée de trois ans, par un accord entre le parlement et le gouvernement, avec bien sûr l'objectif de développer des budgets excédentaires quand la conjoncture est favorable. Nous avons beaucoup travaillé dans le domaine de réformes managériales du secteur public, pour améliorer les performances. Nous avons bien sûr déréglementé des monopoles de l'État, comme les postes, les télécoms, etc.

Nous avons changé le statut de certaines agences gouvernementales que nous avons privatisées. Et nous avons aussi décentralisé substantiellement vers des agences indépendantes qui travaillent pour notre économie. Nous avons introduit une nouvelle politique salariale, avec des salaires dans le secteur privé et public complètement individualisés.

Nous avons abandonné complètement en 1993 les contrats à vie dans le secteur public. Aujourd'hui, on peut être limogé dans le secteur public comme dans le secteur privé. Nous avons créé un système pour forcer et obliger les administrations publiques à augmenter leur productivité annuellement par un chiffre calculé sur l'évolution de la productivité dans le secteur privé. Tout cela fonctionne plutôt bien aujourd'hui.

La confiance des acteurs économiques

Il nous reste certainement beaucoup à faire, mais grâce à ces réformes, nous avons connu pendant cette dernière décennie une économie en

croissance stable et un État providence qui est resté à même de livrer aux citoyens des services d'une qualité tout à fait acceptable. *In fine*, et c'est peut-être le plus important, nous avons pu affronter récemment les très grandes crises économiques et financières sans être complètement déboussolés ou paniqués, et sans réclamer à grands cris la protection ou le retour massif de l'État. Bien sûr, l'État a été obligé, chez nous aussi, d'intervenir dans le secteur financier pour assurer sa stabilité. Et, bien sûr, il a joué son rôle classique keynésien de stimulateur de l'économie pour éviter une récession plus grave. Mais grâce aux Finances publiques qui étaient au départ en bon ordre, avec un endettement très limité, la confiance des acteurs économiques a facilité sortie de crise et une reprise assez rapide de la croissance. Aujourd'hui, nous avons une croissance aux alentours de 5%.

Sans vouloir être présomptueux, je dirais que nous nous sommes imposés au cours des années 1990 une austérité et une rigueur dont ont besoin aujourd'hui beaucoup de pays en Europe. La seule, mais très grande consolation que je peux donner à ces pays-là, c'est que ces réformes, même pénibles, sont possibles. L'effort vaut la peine, parce que l'on est largement récompensé. Dans ce sens-là, il y a de la justice dans le monde, même le monde économique.

Les méthodes du privé au service des valeurs humaines

Mireille Faugère
AP-HP

Le plan stratégique 2010-2014 de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris a pour objectif de dessiner l'évolution de l'organisation des soins sur quatre ans. Nous devons opérer une transformation extrêmement importante de cet établissement public, dans un contexte de pression financière considérable, ressentie comme violente par les acteurs, tant par son montant que par sa rapidité. On peut dire qu'un navire amiral comme l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, qui a été jusqu'à présent considéré comme un hôpital à part, doit se transformer pour accepter d'être managé comme les autres hôpitaux ou comme d'autres établissements publics.

Pour les personnels, plusieurs traumatismes sont à l'œuvre : le traumatisme de devenir comme tout le monde, avec une crainte de banalisation d'un établissement extraordinaire par sa dimension universitaire et la crainte extrêmement forte des acteurs qu'il existe des puissances néfastes déterminées à tuer le service public.

La Loi HPST (Hôpital, Patients, Santé et Territoires) qui a été votée il y a quelque temps, a souhaité une organisation des soins à partir des territoires avec la pleine action du public et du privé. Tous les acteurs sont invités à travailler ensemble dans le champ hospitalier comme médico-social.

Mais la réforme de l'hôpital n'est pas une réforme administrative. L'opinion publique, et nous tous qui pouvons être malades, sommes concernés par l'évolution de l'hôpital. L'évolution de l'offre de santé est une préoccupation majeure des citoyens. La grande question que se pose tout le monde est de savoir si on peut vraiment faire aussi bien, voire mieux, avec moins. En fait, beaucoup n'y croient pas. C'est là qu'est le défi.

Une exigence de vision

Je me suis rendu compte, quand j'ai pris la responsabilité de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris – je ne suis pas fonctionnaire, mais j'ai travaillé dans une entreprise en profonde mutation, donc j'ai cette expérience de la transformation du secteur public – que cette « maison » était tétanisée par le défaut de futur. J'ai dû formuler des convictions, des ambitions comme : « Il existe un avenir pour l'hôpital public, et l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris sera l'hôpital universitaire numéro un en Europe, durablement. »

Les acteurs souhaitent entendre que la direction compte sur eux pour bâtir l'avenir. J'ai la conviction que l'on ne peut transformer les organisations sans des acteurs pleinement partie prenante. S'ils ont peur (particulièrement les médecins qui sont au cœur de l'activité), s'ils ne veulent pas, dans un moment où s'exerce une vraie concurrence sur les ressources, il est très facile de se retrouver en panne de médecins, d'infirmières, et d'entamer une spirale de déclin. Il est indispensable de donner le moral et la confiance en l'avenir. De ce point de vue, nous avons la chance d'être un hôpital universitaire. Ce qui fait briller les yeux des médecins, ce qui rend l'hôpital public aujourd'hui exceptionnel, c'est la recherche. On y dispense les meilleurs soins aujourd'hui parce que l'on y prépare la médecine de demain. C'est ce qui attire les médecins, comme le personnel soignant. Tous les jours, je m'appuie sur cette motivation.

Ensuite, toutes les méthodes sont celles du privé. Elles reposent sur plusieurs éléments : il faut avoir des unités de management à taille humaine. L'Assistance Publique est une grande maison de 95 000 personnes réparties sur 38 hôpitaux, rassemblés en douze groupes hospitaliers. Dans ces groupes hospitaliers de 6 000 à 8 000 personnes, se réorganise l'offre de soins en tenant compte des besoins de la population.

Il faut également donner un certain pouvoir économique aux médecins. À l'hôpital, rien ne se fait sans eux. La modification de l'organisation passe par leur adhésion. Il faut donc leur donner les rênes sur la partie économique. La loi permet aux pôles hospitalo-universitaires d'être dirigés par des médecins auxquels on demande, au-delà des soins, de l'enseignement et de la recherche, d'être aussi de bons gestionnaires et managers. Cela nécessite de l'accompagnement, parce que la marche est vraiment haute. Mais cette gouvernance, qui est une gouvernance partagée entre le monde administratif et le monde médical, est un bon procédé.

Ensuite, il faut faire en sorte de concevoir des projets qui concernent le cœur de l'hôpital. À l'hôpital, de quoi avons-nous envie de parler tous les jours ? De la qualité et de la sécurité des soins. La pression économique est

telle aujourd'hui que tout le monde s'inquiète des résultats de gestion. Ce n'est pas la réputation qui nous est faite, mais pourtant on parle beaucoup de pilotage et d'économies à l'hôpital. Il faut trouver l'équilibre entre cette vraie responsabilité économique et le fait qu'une attention suffisante soit portée aux fondamentaux de qualité et de sécurité des soins en intégrant le patient au cœur des processus. Pour cela, il est nécessaire d'avoir des responsables de terrain, attentifs, engagés et courageux.

On connaît toujours un paradoxe dans les organisations : la nécessité de mutualiser les moyens pour générer des économies d'échelle, d'avoir de plus grands ensembles pour atteindre les tailles critiques qui permettent d'investir en moyens et compétences, et le besoin d'avoir des marges de manœuvre au plus près du terrain pour exercer la responsabilité. Comme dans les entreprises, c'est le bon équilibre qu'il faut trouver à l'hôpital public, en expliquant ce que l'on fait, pourquoi on le fait, montrer qu'il existe énormément d'espace pour prendre des initiatives ; si la médecine s'est énormément modernisée depuis quinze ans, ce n'est pas le cas de l'organisation des soins. Je suis sereine sur les marges de progrès et consciente néanmoins du temps nécessaire pour les mettre en œuvre.

▶ Opiniâtreté et accompagnement

Tout cela demande du travail, de l'opiniâtreté, de l'accompagnement. Gérer la modernisation et la transformation de l'Hôpital public nécessite d'avoir une vision et d'incarner des valeurs humaines. Parce qu'à l'hôpital, on soigne des personnes malades, le manager ne peut pas n'avoir qu'un discours économique. Il faut aller, le plus souvent possible, sur le terrain pour partager les préoccupations des personnels et expliquer le sens des transformations. À l'hôpital public, on gagne plutôt mal sa vie, c'est vrai pour les médecins, c'est vrai pour le personnel soignant. Mais les valeurs du service public sont puissantes et la richesse des expériences professionnelles exceptionnelles.

Je n'ai aucun doute sur la place de l'Hôpital public dans le système de santé de demain. Je pense qu'il faut être très attentif aux personnes et les accompagner. Les méthodes du privé sont complètement appropriées et certainement encore plus nécessaires car le jeu des acteurs et des parties prenantes est particulièrement complexe.

De l'importance de la comparaison

Eric Labaye
McKinsey & Company

Lorsqu'il est fait référence aux « services publics », il s'agit en général aussi bien des services régaliens, comme la Défense et la Sécurité, que des services comme l'Éducation ou la Santé, qui sont dans certains pays rendus soit par des services publics, soit par des services privés.

On parle très souvent de l'enjeu économique lié aux services publics, et il est vrai que des gains de productivité appliqués à environ 20 % du PIB (soit aujourd'hui le coût moyen de fonctionnement des États au sein de l'OCDE) représentent plusieurs points de PIB. Cet enjeu est absolument majeur étant donné l'état des finances actuelles dans certains pays développés. Cependant, et de façon inhérente à l'enjeu économique, l'amélioration des services publics, c'est-à-dire l'amélioration du service aux citoyens et également aux entreprises, est un autre enjeu primordial. Une autre dimension essentielle à prendre en compte est l'amélioration du travail des agents. Généralement, en améliorant les processus, on améliore également les conditions de travail. Finalement, l'amélioration des services et de la qualité des conditions de travail a toujours un impact économique positif, même sans réduire les coûts.

Nous avons identifié trois pistes d'amélioration, issues des expériences menées dans une cinquantaine de pays et dans de nombreux services publics. Comment d'autres ont-ils réussi à relever le défi de l'amélioration de leurs services publics ?

▶ Mesurer et comparer

La première piste est de mesurer et de comparer la performance. Pour cela, il est d'abord important de disposer des bonnes données. Certes,

les États traitent des milliards de données, mais sont-elles pertinentes et renseignent-elles les bons indicateurs qui permettront de prendre les bonnes décisions et de suivre la performance ? Ensuite, il faut se comparer avec d'autres systèmes. La comparaison a deux vertus, permettant à la fois d'établir une transparence et de gagner une bonne compréhension des différentes pratiques managériales et de leur impact. Voici trois exemples de *benchmarking* et de l'effet positif d'établir de telles comparaisons.

Le premier exemple est la comparaison PISA faite par l'OCDE depuis une dizaine d'années sur les systèmes d'éducation. Début 2000, à la première publication des résultats, un pays comme l'Allemagne s'est rendu compte qu'il n'était pas classé là où il pensait devoir l'être ; dix ans plus tard, après d'âpres discussions, des débats et une réforme, la position de l'Allemagne s'est améliorée.

Deuxième exemple, McKinsey a réalisé avec l'OCDE un *benchmarking* des administrations fiscales dans une quinzaine de pays. Nous avons comparé la performance de ces administrations fiscales sur quatre fonctions pivots et en avons tiré deux enseignements : le premier est qu'il y a une variabilité très forte de la performance selon les fonctions, et le second est qu'aucune administration n'est la meilleure dans tous les domaines. Le résultat est que toutes ces administrations ont identifié un potentiel d'amélioration adapté à chacune, avec des axes prioritaires et différents selon les pays.

Troisième exemple, l'hôpital. Nous avons réalisé une étude avec *The London School of Economics* portant sur à peu près 1 000 hôpitaux dans une petite dizaine de pays. Nous avons comparé d'un côté les compétences opérationnelles, l'aspect clinique, la satisfaction des patients, l'aspect économique, et de l'autre côté, les aspects managériaux (qualité des talents, qualité des processus, qualité des indicateurs). Nous avons constaté une forte corrélation entre la performance opérationnelle et la performance managériale. L'autre enseignement est qu'il y a une forte variabilité entre les différents hôpitaux et désormais chacun veut et peut apprendre des autres.

▶ Faire plus avec moins

Ces expériences me permettent de réfuter une idée reçue : on n'est pas toujours obligé de demander plus de ressources pour réaliser plus. Il est tout à fait possible de faire plus avec moins. C'est un constat qui se confirme maintenant très clairement dans les questions d'éducation. Ainsi, l'étude PISA montre que le coût par étudiant ou le coût par élève n'est pas du tout corrélé à la performance du système éducatif. Quant aux hôpitaux, ce ne sont pas toujours les mieux dotés qui démontrent la meilleure performance, en tout cas pour le patient.

▶ S'inspirer des meilleures pratiques du secteur privé

La deuxième piste pour améliorer les services publics consiste à s'inspirer des meilleures méthodes de management et des processus mis en place dans les entreprises privées. Je vais prendre quelques exemples. On parle de production «au plus juste», comme le *lean management*. Quand on l'applique à la délivrance d'un titre de séjour ou d'un passeport, on peut améliorer le délai de 80% et faire des gains de productivité de 50%. De même, à l'hôpital, on sait que les délais des équipes d'urgence sont généralement assez longs. En les réorganisant, on arrive à la fois à baisser le temps d'attente de 30, 40 ou même 50% et à améliorer les conditions de travail de l'équipe, ce qui entraîne également une plus grande satisfaction du patient, qui attend beaucoup moins, mais aussi de l'équipe soignante.

Autre exemple : la gestion de la disponibilité des matériels dans la Défense. Lorsque l'on analyse la chaîne d'approvisionnement des matériels et des pièces détachées, on identifie un potentiel d'amélioration de la disponibilité des matériels de 30 à 40%. Étant donnés les investissements nécessaires actuellement pour avoir plus de matériels, il est intéressant de savoir qu'on peut avoir de meilleures performance et disponibilité de matériels, sans faire ces investissements, simplement en appliquant de meilleures méthodes opérationnelles.

▶ Contrôler le contrôle

La troisième piste concerne tout ce qui est relatif à une mise en oeuvre des transferts sociaux. Celle-ci s'accompagne normalement d'un contrôle financier qui, malheureusement, n'est pas toujours «sous contrôle». Ceci induit une forte variabilité dans la mise en œuvre d'une loi ou d'une mesure décidée au plus haut niveau de l'État. Les performances sont différentes selon les zones géographiques et l'on constate par exemple pour une même mesure une variation forte des dépense qui peuvent être plus ou moins élevées selon la zone d'application. La mise sous contrôle de ce type de processus permettrait d'avoir une vision claire de l'impact des transferts sociaux, de s'assurer d'une bonne mise en œuvre dans les différentes zones et de cibler les dépenses sur les mesures les plus efficaces. Ceci montre comment l'application de techniques managériales peut très clairement avoir un impact sur l'amélioration des services publics, par exemple en favorisant une utilisation judicieuse et efficace de la dépense publique.

▶ Responsabiliser et motiver les agents

Mais comment mettre de telles dynamiques en action ? Il est important d'avoir une culture de la performance qui s'appuie sur différents principes.

Le premier principe est d'être très clair sur les missions et d'avoir des objectifs ambitieux et partagés par tous. Le deuxième principe est la transparence de la performance et de bien communiquer l'évaluation et les résultats en interne comme en externe. Par exemple, la transparence sur le taux d'insertion professionnelle des universités a un impact sur les choix d'orientation des étudiants et le système s'auto-améliore. Le troisième principe est la mise en place d'un dialogue de performance. Aujourd'hui, il est très souvent restreint à des questions budgétaires dans les entités publiques. Il faudrait y ajouter des aspects de qualité de service et d'amélioration des conditions de travail.

Le dernier principe, et c'est sans doute le plus important, réside dans la question suivante : comment responsabilise-t-on, forme-t-on, motive-t-on les managers opérationnels et tous les agents au sens large ? Ce sont eux qui vont conduire la réforme et s'approprier les objectifs de qualité de services, d'amélioration des conditions de travail et économiques. L'ensemble permettra d'avoir un résultat ambitieux et motivant. Il faut responsabiliser les agents sur ces sujets, il faut les motiver, leur montrer de la gratitude et de la reconnaissance pour leurs efforts et leurs contributions dans l'amélioration du système. Il faut aussi les former à de nouvelles techniques qui stimulent le désir d'innover et ne pas seulement appliquer des méthodes éprouvées. Pour former ces managers et ces agents, il est important aussi d'y mettre le temps.

L'un des principaux enseignements que je retire de tous les travaux que nous faisons dans les divers pays du monde est qu'il existe encore une importante marge d'amélioration à réaliser en travaillant sur la responsabilisation et la motivation des différents managers opérationnels des services publics.

En conclusion, je suis convaincu que l'on peut améliorer la qualité des services publics. Par ailleurs, étant donnée la situation financière d'un certain nombre d'États, ceci n'est pas une simple possibilité, mais un devoir. La volonté et des ambitions élevées feront la différence.

Deux piliers essentiels : le *leadership* et la culture

Thierry de Montbrial
IFRI

Je vais forcer le trait et prendre le contre-pied de mes deux prédécesseurs qui, je pense, peuvent avoir raison au niveau technique ou tactique, mais ont tort au niveau stratégique, quand ils disent que les méthodes du privé sont exactement celles du public. Effectivement, dans toute entreprise privée, au sens large du terme, c'est-à-dire qui ne dépend pas de la politique, ou d'un système politique, il y a une chaîne de commandement, qu'il y ait 100 000 collaborateurs ou 70, comme dans la mienne (l'Ifri). Il faut un *leadership* légitime et il faut savoir d'où provient cette légitimité. Il faut des missions clairement établies, un système de valeurs partagé. Le *leadership* doit définir une stratégie claire qui ne soit pas susceptible d'être remise en question à chaque échéance électorale, une stratégie opérationnelle durable, des processus organisationnels qui permettent de définir la distribution des rôles des collaborateurs dans l'entreprise et les compétences nécessaires. Il faut recruter les collaborateurs en fonction des besoins ainsi définis, pouvoir s'en séparer le cas échéant, et construire une politique de ressources humaines sur le long terme, en développant les aspects techniques, managériaux, humains, des procédures d'évaluation et d'incitation, y compris financière. On doit pouvoir rémunérer ces collaborateurs et prévoir des évolutions de carrière, en identifiant les hauts potentiels, sans interférer tous les jours avec le politique.

▶ Reconnaître et respecter les compétences

Les performances globales et durables de toute entreprise dépendent de la cohérence dans le temps et de la faculté d'adaptation de ce schéma.

Or un tel schéma repose sur deux piliers essentiels : le *leadership* et la culture. Il n'a pas été question de culture jusqu'à présent. Et pourtant, c'est extrêmement important au sein d'une entreprise, et évidemment au sein de ce que l'on appelle «la Fonction publique» au sens large. Le *leadership* doit être légitime, crédible, intègre. La compétence doit être reconnue, en particulier à l'intérieur par les collaborateurs. Cela pose le problème du choix des leaders. Comment sont-ils nommés ? S'ils ont des mandats qui dépendent de la politique, ce peut être incompatible avec des stratégies de long terme.

Quant à la culture, c'est le problème essentiel. On voit bien que des pays comme certains de ceux qui ont été mentionnés par les orateurs précédents ont des cultures totalement différentes. Les États-Unis, qui n'ont jamais été évoqués, sont un pays avec une certaine culture par rapport au privé-public, très différente d'un pays comme la France. Je mettrais à certains égards le Japon et la Chine dans le même groupe et l'Europe du Nord et le Canada dans un autre. Les expériences de la Suède et du Canada sont magnifiques, mais ces deux pays n'ont pas de statut général de la Fonction publique. Ils n'ont pas la culture de la rue. La France est probablement le seul pays démocratique au monde où la rue est un acteur politique reconnu en tant que tel, qui peut renverser n'importe quelle décision du gouvernement, du parlement, ou du Président de la République.

Je voudrais terminer par deux grandes questions concernant l'aspect public. D'abord, je crois qu'il y a un double débat. Le premier débat concerne le rôle de l'État. C'est d'ailleurs le thème général de ces Rencontres. Quelles sont les missions de l'État ? Il faut les définir avec clarté. Les hôpitaux doivent-ils nécessairement être gérés par l'État ? L'Éducation nationale doit-elle nécessairement être gérée par l'État ? C'est une question que l'on peut et que l'on doit poser. La fonction générique de l'État, c'est la Sécurité dans le sens le plus large du terme, mais avec quelle gestion, quel contrôle ?

▶ Des serviteurs servis

Je voudrais insister sur le problème du statut des serviteurs de l'État. Dans des pays comme la France, la Chine ou le Japon, il y en a deux sortes :

– Les grands serviteurs de la haute fonction publique qu'on appelle aussi les Mandarins. Je constate que la culture des très grands fonctionnaires de l'État s'est transformée radicalement ces dernières décennies dans un pays comme la France à cause de l'argent, de l'attrait du privé. Les révolutions thatchérienne, reaganienne ont eu un impact très profond dans les pays mandarinaux, qui crée un certain malaise.

– La Fonction publique d'exécution. Dans certaines cultures, comme en France ou en Grèce aujourd'hui on ne sait plus très bien quels sont les serviteurs et quels sont les servis. Quelquefois, ce sont les serviteurs qui entendent être servis et tout le monde s'en porte plus mal. À partir du moment où l'on a une culture de la Fonction publique «à la française» qui devient un enjeu politique majeur et rend extrêmement difficile l'application de vraies méthodes managériales comme celles que j'ai rappelées, on peut nourrir des doutes sur la possibilité de réformer.

Je conclurai en prenant l'exemple de la Grèce. Si nous étions sûrs qu'elle soit effectivement capable de faire juste un tiers du chemin parcouru par le Canada ou par la Suède, il n'y aurait aucun problème à mon avis pour financer la difficile transition. Si le doute existe, c'est en raison d'un doute sociologique et politique profond. Nous ne sommes absolument pas certains que les forces sociales du pays accepteront de telles disciplines. Je pense que d'autres pays en Europe, dont la France, ne sont pas totalement à l'abri de grandes difficultés dans les années qui viennent.

Bâtir le consensus pour une réforme radicale

Franco Bassanini[1]
Fondation Astrid

En Italie, nous avons adopté et partiellement mis en œuvre une réforme générale de l'Administration publique dans les années 1990. Elle a obtenu des succès et connu des échecs, les uns et les autres également remarquables. En tout cas, elle a produit des résultats tangibles. Le coût agrégé des rémunérations du secteur public est passé de 12,6% du PIB en 1992 à 10,5% en 2000, avec une réduction de deux points du PIB. Maintenant, l'Italie a deux millions d'agents publics de moins que la France, et presque 1,8 million en moins que le Royaume-Uni, pays qui ont à peu près la même population que l'Italie. La conséquence est qu'en Italie aujourd'hui le problème est plus celui de la qualité des prestations et des services publics, que le nombre et le coût du personnel public. Avec la réforme, nous avons réduit de 70 millions par an à 20 millions par an les certificats délivrés par les administrations publiques, en les remplaçant par des déclarations sur l'honneur, et nous avons réduit de 38 à 6 millions par an le nombre de signatures certifiées conformes délivrées par les administrations publiques. Après la réforme, et depuis 1999, toutes les déclarations de revenus sont envoyées à l'autorité fiscale par voie télématique et sont traitées électroniquement. De 1997 à 2001, une très large décentralisation des fonctions aux régions et aux municipalités a été mise en œuvre et le processus de transformation vers l'administration électronique a été entamé. Avec la réforme, 85% des agents publics ont désormais un statut de droit privé et les différends entre eux et l'administration publique sont jugés par les juges civils.

1. Ancien ministre chargé de la réforme de l'État.

Dialogue social et soutien syndical pour le statut de droit privé

Tout cela a été décidé avec le consentement des organisations syndicales des agents publics dont les trois majeures (80% des agents) ont soutenu la contractualisation et la privatisation du statut de la fonction publique. Quand le gouvernement de Silvio Berlusconi en 2003 a proposé de revenir au statut de droit public, les leaders de ces organisations syndicales ont répondu qu'ils étaient prêts à défendre le statut de droit privé de la Fonction publique y compris par une grève générale de tous les travailleurs du secteur privé et du secteur public. M. Berlusconi a été obligé d'y renoncer.

Toutefois, la privatisation du statut de la Fonction publique n'a pas réalisé tous ses objectifs. Par exemple, les directeurs de ressources humaines ont bien le droit, après la réforme, de licencier les agents publics incapables, avec les mêmes règles que celles du secteur privé, mais il n'y a chaque année que quelques dizaines de licenciements, alors que le personnel public réglé par le droit privé arrive à trois millions ! Le système de gestion managériale et le *benchmarking* des services et des prestations avec d'autres administrations et d'autres pays ont été mis en œuvre de façon satisfaisante seulement dans 10% des administrations publiques : ils ont rencontrés des résistances farouches, avant tout de la part des politiciens au sommet de l'Etat et des collectivités territoriales (ministres, maires, présidents de régions) ; parmi eux, beaucoup ont refusé même de faire le premier pas, qui est la définition d'objectifs chiffrés pour chaque administration publique, afin de pouvoir ensuite mesurer les performances, les résultats et le gain de productivité réalisés. Les politiciens ont bien compris qu' établir des objectifs chiffrés veut dire se lier les mains pour l'avenir et renoncer de demander aux directeurs et aux agents des administrations publiques des prestations et des services impropres, ne visant pas l'intérêt des citoyens, mais plutôt l'intérêt d'une clientèle composée des proches et des soutiens du politicien en charge…

La reforme a été conçue et approuvée avec une large entente bipartisane, dans le but de pouvoir ainsi surmonter les changements de majorités fréquents dans les démocraties libérales. Néanmoins, on peut dire que seulement une partie de la réforme a survécu au changement de majorité en 2001, surtout en conséquence d'un remarquable ralentissement des processus de mise en œuvre, que le nouveau gouvernement de M. Prodi (2006-2008) n'a pas réussi à relancer. Ce n'est qu'après 2008 que M. Brunetta a repris le chemin de la réforme, surtout dans le domaine de l'évaluation des performances, des rémunérations liées aux résultats, avec la mise en place d'instruments de *benchmarking* pour comparer les performances à celles des administrations d'autres pays.

Facteurs de réussite, facteurs d'échec

En termes de bilan, quels sont les facteurs de réussite et les facteurs d'échec ? Le premier facteur de réussite a été un consensus presque total et une coalition très large. Tout le monde avait conscience qu'une réforme était nécessaire. Je dois souligner qu'il est toujours beaucoup plus facile de bâtir une coalition large et d'obtenir un consensus bipartisan sur une réforme radicale quand on part d'une administration délabrée. Le problème de la France, c'est que son administration n'est pas considérée comme étant en assez mauvais état pour pouvoir recueillir un consensus sur la nécessité d'une réforme radicale.

Le second facteur de réussite est que la réforme a été fortement soutenue par le Premier ministre. Je me souviens du jour où j'ai proposé en Conseil des ministres de réduire le nombre de ministères de 22 à 12. Il y a eu un tour de table et presque tous les ministres ont dit qu'ils y étaient tout à fait opposés. Le Président du Conseil, M. D'Alema, a résumé le débat : «Bien, la réforme proposée par Franco est repoussée, il n'y a pas besoin de voter», mais il a ajouté tout de suite : «Maintenant, je ne pense pas que nous pouvons aborder les autres points à l'ordre du jour. Je préfère suspendre la réunion, l'ajourner à l'après-midi. Et cet après-midi, le Conseil des ministres aura un seul point à l'ordre du jour, la démission du gouvernement, car nous venons de démontrer que nous ne sommes pas en condition d'approuver un point fondamental du programme électoral que nous avons proposé aux électeurs.» Après cela, tous les ministres ont demandé à nouveau la parole et ils ont accepté la réduction du nombre de ministères. Succès, donc, grâce à l'engagement du Premier ministre. La réforme de Bercy en France dans les années 1990 a échoué, je pense, avant tout parce qu'il n'y a pas eu d'engagement personnel de Lionel Jospin.

Reconnaissance morale

Troisième point : les grandes réformes de l'Administration doivent être bipartisanes, car elles demandent beaucoup plus de temps que celui d'une législature de cinq ans. Ainsi, elles doivent être partagées par la majorité et par l'opposition, laquelle a toujours de bonnes chances de devenir la majorité aux élections suivantes. En Italie, la réforme avait été négociée et partagée avec l'opposition de Centre Droit. Malgré cela, il y a eu de fortes difficultés de mise en œuvre, car les conditions de lutte politique en Italie rendent très difficile la survie des ententes bipartisanes aux changements de majorité. En 2001, mon successeur à la Fonction Publique et à la réforme de

l'État, M. Frattini, avec qui j'avais négocié et partagé toute la réforme, m'a dit, après quelques mois : « Désolé, Franco, mais je ne peux pas poursuivre dans la mise en œuvre de notre réforme, le Premier ministre et mes collègues ne le comprendraient pas. Je dois montrer que je fais toute autre chose, même si je ne suis pas convaincu. »

Quatrième point : il faut faire participer les fonctionnaires publics à la réforme en leur faisant comprendre qu'ils sont en train de réaliser un projet très important pour l'avenir du pays et en leur donnant une reconnaissance tangible. Il pourrait s'agir même d'une reconnaissance purement morale : j'ai constaté qu'il y a souvent des rémunérations morales qui peuvent être encore plus importantes et appréciées que les rémunérations matérielles.

Échanges

Jean-Pierre Robin

Je retiens une leçon très encourageante : chacun a démontré qu'il y avait des possibilités de consensus, aussi bien pour la réforme de l'université en France que pour des réformes plus globales.

Pensez-vous que les circonstances actuelles très particulières, de crise globale des pays occidentaux et des finances publiques, pourraient forcer les choses et permettre des résultats à la mesure de l'enjeu et des défis auxquels nous sommes actuellement confronté ?

Thierry de Montbrial

Personnellement, j'appartiens à la catégorie des gens qui ont toujours préféré intellectuellement la réforme à la révolution, c'est-à-dire les changements en douceur, les changements bien anticipés et bien planifiés, aux crises majeures qui se traduisent par des drames et des souffrances extraordinaires. Je crains cependant que certains pays soient incapables de produire des réformes de ce type. Si je reprends l'exemple de la France, je vois que c'est avec une difficulté extrême que nous faisons des tout petits bouts de chemin. On peut se demander effectivement s'il ne faut pas arriver au bord du précipice pour faire ce que l'on aurait dû faire depuis longtemps. Je pense que le bon côté des crises financières actuelles, depuis la crise de 2008 pour la crise générale des *subprimes* à la crise de 2010 pour ce qui concerne l'euro, c'est qu'elles peuvent avoir un effet salutaire, mais en mettant un certain nombre de pays au bord du gouffre. C'est le cas aujourd'hui de la Grèce et d'un certain nombre d'autres pays. Nous sommes tous enchaînés. Un pays qui tombe dans le gouffre peut entraîner les autres. C'est pour cela que j'ai fait une intervention un peu offensive. Je pense en effet qu'il est temps que dans certains pays, nous prenions conscience de l'importance d'aller beaucoup plus loin encore dans les réformes.

Gunnar Lund

Il y a quelques années, l'OCDE a fait une étude qui identifie des critères pour justement réussir une politique de réforme. On a d'abord constaté que la taille du pays jouait un rôle très important. Dans un grand pays – et c'est le cas de la France –, une politique de réformes est beaucoup plus difficile. Le deuxième critère intéressant dans cette étude était qu'il fallait avoir une crise grave. La crise que l'on vit actuellement ne suffit probablement pas, parce qu'il faut se trouver dans une situation comme celle de la Grèce ou celle que nous avons connue en Suède où chaque citoyen ressentait quotidiennement les effets de cette crise. Dans ce cas, on peut mobiliser suffisamment d'énergie et de volonté politique pour réussir une véritable politique de réformes.

Mireille Faugère

Je crois que la crise oblige les acteurs publics à bouger, dans tous les cas à l'Hôpital. Il est clair que la crise et la pression financière incontournable ont obligé les acteurs à bouger. En revanche, les acteurs qui sont dans les entreprises, doivent avoir l'impression, pour pouvoir bouger, que la marche n'est pas trop haute, qu'il n'y a pas un escalier sans fin et que ce n'est pas pour rien. C'est mon point de vue de dirigeante d'une entreprise en transformation. Il est vraiment important de pouvoir rythmer le temps. La crise fait bouger, mais il ne peut pas y avoir la sensation d'un gouffre. À un moment donné, les dirigeants doivent protéger leur univers pour pouvoir faire des pas progressifs.

Christian Stoffaës

La réforme des administrations est possible et vaut la peine. C'est dur, mais on est récompensé, comme le prouvent les expériences historiques phares menées au Canada, en Suède et en Italie. Il y a une circonstance commune : la crise. Ces pays étaient en ruine, en faillite. C'est sous la pression de cette circonstance que le consensus s'est fait pour engager une réforme. Le mot « consensus » est fondamental, il faut un engagement fort de l'État, du Premier ministre dans son programme électoral, et de ses bi-partisans. On a bien vu en France que lorsqu'on a essayé de faire des réformes importantes de l'Administration sans le soutien du gouvernement, notamment en période de cohabitation, cela a échoué. Ce ne sont pas des petites réformes, ce sont des réformes absolument stratégiques.

Pour la France, c'est à peu près le même processus que pour l'entreprise. Si, depuis quelques décennies, on vit avec cette idée que l'Entreprise est mieux gérée que l'Administration, c'est qu'en fait les entreprises sont mortelles. Si on ne fait pas de profit, si on fait des pertes, on disparaît. Quand on est mortel,

il y a un consensus pour essayer de survivre, d'où la réforme managériale de l'entreprise qui est permanente. La réforme de l'État arrive aussi quand l'État est menacé de faillite et de disparition.

Il y a également des points communs sur la méthode. On a essayé d'appliquer les méthodes de gestion des entreprises, des unités à taille humaine, des indicateurs de gestion, avec un personnage important, le *manager*. Le *manager* est un cadre dirigeant à qui on confie des responsabilités, une délégation et on juge son résultat. L'Administration est en fait fondée sur la méfiance, avec la crainte du despotisme et du favoritisme et des contrôles permanents et extrêmement tatillons des Finances publiques.

On a longtemps pensé que la France était rétive à la réforme administrative, notamment parce que la France est probablement le pays qui a construit la plus belle administration du monde. Il ne faut pas oublier non plus que la gestion de l'Administration a souvent été un modèle. Nous avons été un modèle, puis cela s'est détérioré. Une des raisons pour lesquelles la réforme n'a pas avancé plus vite, c'est parce que cela ne marchait pas si mal et qu'il y avait une assez grande adhésion du public, ce qui n'était pas le cas dans d'autres pays où l'Administration était rejetée pour son inefficacité.

Alors, en France, c'est parti. Quelques exemples ont été donnés. Je rappelle que le programme du gouvernement de Nicolas Sarkozy en 2007 a mis en avant la rupture, et la rupture, c'est essentiellement la réforme de l'Administration. Ce qui s'est fait ces dernières années est en effet assez impressionnant, notamment la plus impossible des réformes, celle des universités.

Aujourd'hui, iI y a un gigantesque effort à faire. La pression de la dette est là. Nous avons la Grèce. Nous avons le Royaume-Uni qui est engagé dans une réforme administrative de très grande ampleur, aujourd'hui conflictuelle. Et demain, la France devra peut-être aller plus loin.

Trois mots n'ont quasiment pas été prononcés. Ce sont les mots «la rue», c'est-à-dire la révolte populaire, «syndicat» (une fois par monsieur Bassanini), «internet» ; on n'a pas parlé de l'e-administration, mais on ne mesure pas l'importance décisive que peut avoir la révolution technologique de l'information pour moderniser l'Administration. On n'a certainement pas, et de loin, épuisé toutes les ressources de modernisation et d'efficacité du service que recèle l'e-administration.

Je crois que nous sommes en train de vivre une ère nouvelle. L'État Providence est rejeté. Aujourd'hui, il a montré qu'il pouvait se moderniser. On n'est pas obligé de privatiser jusqu'à la Justice, l'Armée et le Fisc. À ce moment-là, il n'y aurait plus d'État ! Mais nous allons peut-être vivre dans les prochaines décennies une nouvelle synthèse entre la gestion privée et la gestion publique.

10.1

Investissement de long terme et politique industrielle

Si l'on excepte l'Allemagne, la crise a accéléré le processus de désindustrialisation dans les pays avancés. Face aux pertes d'emplois industriels, les politiques économiques transversales (innovation, etc.) peuvent sembler insuffisantes aux gouvernements. L'analyse économique et l'expérience montrent que les risques d'erreur sont élevés et les risques de capture bien présents. À contrario, les arguments liés aux externalités de connaissance, aux échecs de marché, aux problèmes de coordination entre agents, sont utilisés pour justifier des politiques, tels que les pôles de compétitivité. Dans ce contexte, y a-t-il à nouveau une place pour une intervention plus ciblée ?

Contributions du Cercle des économistes

Lionel Fontagné • Daniel Vitry

Témoignages

Philippe Aghion • Frank Dangeart • Benjamin Frémeaux • Pierre Gadonneix
Clara Gaymard • Vikram Kaushik • Erik Orsenna

Modérateur

Eric Le Boucher

Quelle politique industrielle pour la France ?

Lionel Fontagné

L'industrie fait l'objet d'une attention renouvelée en particulier en France. Depuis quelques mois, nous entendons parler des États généraux de l'Industrie, de la Conférence nationale de l'Industrie, de l'Observatoire du «Fabriqué en France», etc. L'attention des politiques pour notre industrie est quotidienne. Pourquoi cela ? Cela fait évidemment écho à la dégradation récente des performances de l'industrie française qui provient en réalité de trois phénomènes. On appellera le premier phénomène, la désindustrialisation. Le deuxième phénomène, c'est bien sûr la crise ; le troisième phénomène, plus franco-français, c'est la perte de compétitivité de l'industrie française qui s'ajoute à la crise et au phénomène plus structurel de désindustrialisation.

La désindustrialisation se définit très simplement comme la baisse de la part de l'emploi industriel dans l'emploi total. Est-ce une bonne ou une mauvaise nouvelle ? Cela peut être discuté. Pour remettre les choses en perspective, depuis 1970 et jusqu'à avant la crise, la consommation électrique a été multipliée par deux. Comme dans les anciens livres d'économie, quand je parle d'industrie, je regarde la consommation électrique. Elle a été multipliée par deux et en même temps, la part de l'industrie dans la consommation électrique a été divisée par deux.

On produit deux fois plus de produits industriels en 2007 qu'en 1970, mais la part de l'industrie dans les heures travaillées en France a été divisée par deux. Pourquoi multiplié par deux d'un côté et divisé par deux de l'autre ? Cela s'appelle les «gains de productivité». La productivité a évidemment été multipliée par quatre pendant cette période. Avec cette productivité, on distribue des revenus, on réalise des marges pour les entreprises qui les aident

à se désendetter quand cela est possible, ou à ne pas trop s'endetter en tout cas, et on baisse les prix. Une partie des gains de productivité est transmise aux consommateurs qui peuvent consommer plus. Mais comme les prix des biens industriels baissent beaucoup plus vite que les prix des services qui, eux, augmentent, cet effet de ciseaux sur les prix fait que la baisse de l'industrie dans la part en valeur, dans le PIB, est encore beaucoup plus importante que lorsqu'il s'agit des volumes.

Pourquoi une telle démonstration ? Pour insister sur le seul point important à retenir : l'industrie, avant d'être un secteur défini statistiquement, parce que cette frontière est floue (où s'arrête l'industrie et où commence-t-elle), est d'abord une méthode. La méthode, c'est de produire en grande série, d'introduire du progrès technique, de faire de la productivité, de distribuer des revenus. Ces revenus vont se transformer en dépenses et ces dépenses vont se transformer en emplois. C'est pour cela que l'industrie est importante. Google, de ce point de vue, est probablement une très belle industrie. Le seul handicap est qu'elle n'est pas en France.

Cette session va donc s'intéresser dans un premier temps au sujet que j'évoque maintenant : quelle est la place de l'industrie au sens large dans nos sociétés ? Dans un deuxième temps, elle s'intéressera à la question : comment faire pour que l'industrie au sens large se développe dans nos sociétés avec la question des politiques industrielles et des politiques de long terme ?

Les brevets, acteurs nouveaux de la croissance

Daniel Vitry

Les premières explications des origines de la croissance économique reposaient sur une pure croissance quantitative des facteurs de production. Plus de travail et/ou plus de capital permettaient plus de production. Les questions essentielles sont alors de savoir ce qui tire la croissance, la demande dans une perspective plutôt keynésienne ou l'offre dans une perspective plutôt, néoclassique. Si c'est la demande qui tire la croissance, alors il convient d'étudier avec le plus grand soin les comportements de consommation et d'investissement, les exportations n'ayant jamais été véritablement traitées comme un facteur de croissance décisif. Au contraire, si c'est l'offre, la question des débouchés est supposées résolue *a priori* par la loi de J.-B. Say, toute l'épargne est investie, et les marchés des produits et du travail sont équilibrés.

Le choix de la fonction de production à retenir, à facteurs complémentaires ou à facteurs substituables, a donné lieu à des querelles très vives dans les années cinquante et soixante. La prise en compte du progrès technique s'est faite d'abord sous la forme d'un facteur multiplicatif exogène déplaçant la fonction production vers le haut, mais d'origine quasi inconnue. Cette analyse était peu satisfaisante parce que la moitié environ de la croissance économique s'est retrouvée relever de cette « manne tombée du ciel ». Les modèles des années quatre-vingt ont tenté de faire du progrès technique un facteur endogène de la croissance. Dans cette perspective, la recherche-développement donne naissance à de nouvelles technologies, de nouveaux produits et de nouveaux procès auxquels les entrepreneurs seront incités à avoir recours en fonction des améliorations de performance auxquels ils donneront naissance.

Si le choix de nouvelles technologies relève de l'incitation, se posent deux questions. La première porte sur la constitution de ces nouvelles technologies ; la seconde sur l'organisation de la production des nouvelles technologies. Les technologies modernes ne reposent plus sur une invention isolée, mais sur la combinaison d'un très grand nombre de solutions technologiques.

La production de biens concentrant de plus en plus de connaissances scientifiques, d'où le cliché sur *l'économie de la connaissance* ou *la société de la connaissance*, les brevets, jusqu'alors négligés par l'analyse économique, sont maintenant au cœur même de la réflexion. Avec deux millions de brevets déposés chaque année depuis 2008 dans le monde, il était temps. Le brevet, dans la définition de l'INPI[1], doit apporter une solution technique nouvelle à un problème technique. Le critère de la nouveauté est essentiel ; il signifie que l'on ne peut pas prendre un brevet pour une innovation déjà portée à la connaissance du public, serait-ce même par une communication scientifique faite pas l'auteur de l'innovation. Prendre un brevet ne peut donc se faire que si le secret de l'innovation a été bien gardé. La nouveauté s'entend également dans le sens d'un procédé qui n'existe pas déjà sous une forme très proche, sous peine du délit de contrefaçon. Le brevet porte bien nécessairement sur une solution technique, ce qui veut dire que l'on ne peut pas breveter une idée ou une théorie ou un raisonnement scientifique apportant pourtant une solution à un problème non résolu[1]. De ce fait par exemple, les logiciels ne peuvent faire l'objet d'un brevet ; or les logiciels représentent 10% de l'investissement total dans la zone OCDE.

■ Brevets *vs* innovation

Il faut bien distinguer innovations et brevets. L'innovation est faite pour trouver de nouvelles sources de croissance ; elle ne passe pas nécessairement par les brevets. C'est ainsi que les innovations dans l'immatériel, non susceptibles d'être brevetées, sont à l'origine de la croissance d'une part importante de la productivité du travail[2]. Mais une entreprise innovatrice peut préférer acheter des brevets dont elle aurait besoin plutôt que de se lancer elle-même dans la recherche et développement pour aboutir à la production de nouveaux produits. Symétriquement, un laboratoire de recherche, en particulier s'il est

1. Dans l'UE, un brevet peut être obtenu soit par l'intermédiaire des offices nationaux des brevets, comme l'Institut National de la Propriété Industrielle (INPI) en France, soit par l'Office Européen des Brevets (OEB). Le brevet européen ne prend pas effet dès sa publication car il doit d'abord être validé par les États membres où le demandeur veut faire protéger son invention. La question du « brevet européen », posée depuis plus de dix ans, bute sur celle de la langue et du coût de traduction qui atteindrait 32 000 euros pour un brevet validé dans l'ensemble des pays de l'UE.En 2009, 134.500 demandes de brevets ont été déposées à l'OEB au titre de la convention sur le brevet européen. En 2009 moins de 40 % des demandes de brevet déposées à l'OEB entre 2000 et 2003 avaient été accordées.
2. Voir dans ce sens l'étude de l'OCDE « Mesurer l'innovation, un nouveau regard », 2010.

public et se livre principalement à la recherche fondamentale, peut avoir des retombées brevetables sans que pour autant sa vocation soit de les exploiter lui-même. Au nom de l'universalité de la science, les scientifiques ont été, et sont encore parfois, hostiles à l'idée de protéger une découverte par un brevet mais les industriels et les apporteurs de capitaux ne le sont généralement pas. Il y a donc la possibilité, voire la nécessité, de créer un système de marché des brevets visant à mettre en relation une offre et une demande de brevet ou de grappe de brevets. On a pu estimer aux États-Unis que 10% des brevets font l'objet d'au moins une transaction pendant leur durée de vie[3].

Les transactions s'effectuent de gré à gré ; il n'y a pas encore de bourse des brevets comme il existe des bourses de valeurs mobilières, mais on compte un nombre grandissant d'intermédiaires mettant en contact des offreurs et des demandeurs, dont les 3/4 sont installés aux États-Unis. La France n'est cependant plus à l'écart de ce mouvement. À l'initiative de la Caisse des dépôts, l'État et la CDC ont créé en mars 2011 un fonds d'investissement dans les brevets, « France Brevets ». L'État, dans le cadre du programme des investissements d'avenir, et la Caisse des dépôts ont apporté cinquante millions d'euros chacun pour cette création. Il s'agit de constituer un large portefeuille de droits de propriété intellectuelle issue de la recherche publique et privée. Ces droits seront valorisés en grappes technologiques sous forme de licences, tout particulièrement auprès des PME. Pour les laboratoires de recherche, l'avantage est immense puisqu'ils n'auront plus à se préoccuper de proposer avec plus ou moins de bonheur des licences, mais toucheront cependant des dividendes en cas de succès, sans rien perdre en cas d'échec. Dans le même ordre d'idées, la Commission européenne vient d'accepter la création à la CDC d'un « Fonds national d'amorçage » (FNA) doté de 400 millions d'euros pour permettre le financement en fonds propres des PME innovantes à fort potentiel de croissance dans les secteurs de la santé, des biotechnologies, des écotechnologies, des nanotechnologies et des TIC.

Le brevet est resté trop longtemps un sujet d'études n'intéressant que les juristes spécialisés dans les droits de propriété. Son développement exponentiel récent va sûrement en faire un champ significatif d'études pour les économistes.

3. Serrano C.J. *The dynamics of the transfer and renewal of patents,* NBER 2008

Si on veut tout, tout de suite, on n'aura rien demain

Erik Orsenna
Académie française

Comme ma société est la plus ancienne du CAC 40, puisque créée en 1634, c'est normal que j'intervienne le premier ! Je voudrais parler du temps. L'avenir, c'est comme un chien. Si on a en a peur, il mord. Et comme les Français ont peur de l'avenir, l'avenir mord les Français. Premièrement, nous sommes à la fois pris en otage par le court terme, le «tout de suite», et en même temps nous ne nous rendons pas compte à quel point les évolutions s'accélèrent. Deuxièmement, il faut tout faire en même temps : à la fois s'occuper des urgences et s'occuper de l'essentiel. Je rappelle la phrase d'Edgar Morin : «Aujourd'hui, on sacrifie l'essentiel à l'urgence, alors que l'urgence, c'est l'essentiel.» Les questions climatiques sont le cœur de cela. Dernier point, on ne s'occupe pas du long terme. Il a été ô combien rafraîchissant de participer à la Commission du Grand Emprunt. Enfin on se demandait à quoi pourrait bien ressembler la France dans vingt ans, au lieu de seulement réagir aux épisodes de la conjoncture.

▶ Comment aller vers l'avenir ?

Ce chemin vers l'avenir, ce pays de l'avenir où l'on essaie de ne pas être mordu, c'est la formation et la recherche. C'est évident. Nous avons auditionné, toujours à cette Commission du Grand Emprunt, les responsables de Harvard. Le capital, après Madoff, reste de 20 milliards de dollars. En plus, 600 millions de dollars sont versés chaque année par des anciens de Harvard. C'est sur ce marché-là que nous sommes en concurrence.

Autre petit rappel : le formidable crédit impôt-recherche dont nous nous gargarisons est en gros inférieur de moitié à la réduction de la TVA sur la

restauration. Si je demande à un pays ce qu'il fait pour la recherche, je pourrai dire quelle sera sa position.

Troisième point, la production. Quelque chose me dit qu'il faut produire. Bien sûr, on ne peut pas tout produire. Bien sûr, on ne peut pas produire n'importe où dans la chaîne de production. Mais ceux qui ne produisent pas, et notamment ceux qui veulent conseiller sont, un jour ou l'autre et plus vite qu'on ne le pense, dans la main de ceux qui produisent. Ne pas produire à la fois dans l'industrie et dans l'agriculture, c'est évidemment un renoncement. La production est un pôle pour les compétences, un pôle pour les savoirs, un pôle pour la compétitivité, etc. La production est évidemment tissée de services. Mais justement, quand il n'y a plus de production, sur quoi s'appuient les services ? Ce sont des services de services. Quand j'entends des gens nous dire que la société de demain, que le grand modèle économique de la France s'appuiera sur la dépendance, je me demande comment on peut bâtir notre autonomie sur la dépendance !

Dernier point, la Finance. Je ne vais pas m'étendre sur la «finance casino». Je me désespère, ayant été pendant longtemps au Conseil d'Administration de l'École Normale Supérieure, de voir nos meilleurs ingénieurs et mathématiciens ne pas contribuer à l'explication du monde, ne pas contribuer à construire des ponts, mais entrer au service de la nanoseconde, c'est-à-dire par exemple de la titrisation. J'ai appris à l'Université que la *transformation* de la Finance consistait à prendre de l'épargne à court terme et à la changer en investissement à long terme. Nous sommes en ce moment face à une transformation négative qui est extraordinairement néfaste si nous voulons trouver une place dans l'avenir.

Ultime remarque, toujours sur la Finance : je n'ai rien contre cette vieille bonne ville de Bâle mais Bâle III et Solvency II organisent une sorte de pénalité de l'investissement à long terme. C'est fou !

▶ Trois conclusions

Premièrement, si on veut tout, tout de suite, on n'a rien demain. Deuxièmement, je me demande si nos démocraties, avec une hypertrophie à la fois des médias et du règne de l'opinion colportée par internet, sont capables de donner de la valeur au long terme. Est-ce que notre démocratie est compatible avec le développement durable ? Enfin, si on a un désir de production, si on y met du temps et de la recherche on obtient une œuvre. Et une œuvre, cela rend fier.

Je finirai par une citation de François Truffaut, puisque notre tentation est d'être une société de commentateurs du monde : «*On n'a jamais vu un enfant rêver d'être critique de cinéma*».

L'Europe ne peut pas rester sur le bord de la route

Philippe Aghion
Harvard

Avec Erik Orsenna, nous avons travaillé ensemble dans le cadre de la Commission Attali. Il y a maintenant un consensus que nous avons contribué à bâtir au fil des années.

Il y a des politiques que l'on appelle «horizontales» de soutien à la croissance. C'est-à-dire qu'avoir de bonnes universités bien gouvernées, investir dans l'enseignement supérieur, libéraliser les marchés de produits et les marchés de biens, avoir une politique active du marché du travail, sont des politiques qui favorisent la croissance.

À côté de cela, il y a des politiques de soutien sectoriel ou politiques «verticales». On appelle cela aussi des politiques industrielles. La politique industrielle a mauvaise presse en Europe et dans le monde, alors qu'en fait, plusieurs pays en font. Dans l'Armée américaine, il y a une histoire sur les homosexuels. Il ne faut pas dire qu'on l'est et il ne faut pas demander si vous l'êtes, *dont't ask*, *don't tell*. La politique industrielle est sujette au même *don't ask*, *don't tell* ! De la même manière que l'on a réformé le *don't ask*, *don't tell* (Obama l'a fait), il faut repenser la politique industrielle en Europe.

Quels sont les arguments contre la politique industrielle ? Pourquoi la politique industrielle a-t-elle mauvaise presse ? Certains arguments sont valables. On dit : «le gouvernement choisit des champions, des gagnants, mais comment le gouvernement sait-il ce qui est bon et ce qui n'est pas bon ?». D'abord, le gouvernement peut faire les mauvais choix et il peut être sujet à des pressions. Cela biaise la concurrence. Or on sait que la concurrence est importante pour la croissance. Il faut donc se méfier de

la politique industrielle. L'idée dominante, notamment parmi les autorités européennes, c'est qu'il y a une antinomie entre politique sectorielle et politique de la concurrence. Selon elles, on ne peut être pour la politique de la concurrence et pour la politique sectorielle.

Celles et ceux avec qui j'ai travaillé sur ce sujet et moi-même, pensons que le moment est venu de repenser la politique industrielle et de la refonder, pour plusieurs raisons. D'abord, le laisser-faire c'est-à-dire la non-intervention des gouvernements dans les choix sectoriels donne souvent de très mauvais résultats. Par exemple, en Europe du Sud, cela a conduit des pays comme la Grèce et l'Espagne à se spécialiser dans l'immobilier et à faire des bulles immobilières, ce qui a été finalement très nuisible. C'est un peu comme les trois petits cochons qui construisent leur maison en paille. Ils auraient dû construire leur maison en brique. Maintenant, ces pays paient très cher d'avoir mis tous leurs œufs dans l'immobilier au lieu d'aller dans des secteurs porteurs de croissance, des secteurs *high-tech* qui leur permettent vraiment d'accéder au savoir technologique.

▶ *High tech* et *fast food*

Ensuite, le laisser-faire a aussi conduit des pays comme les États-Unis à se spécialiser : d'un côté dans la Silicon Valley, la R&D très *high-tech*, et de l'autre dans les *fast food*. Tout le reste est en fait délocalisé ailleurs.

On considère que c'est mieux en Allemagne. Il y a des segments que l'Allemagne a délocalisés, mais elle a réussi à préserver des segments en aval de la R&D abstraite. En fait, on se dit de plus en plus que dans ce débat entre les Allemands et les Américains, les Allemands ont raison de faire de la politique industrielle.

Le fait que la mondialisation nous mette en concurrence avec des pays, en particulier la Chine, qui eux font de la politique industrielle, nous amène à en reconsidérer la nécessité. L'Europe ne peut pas rester sur le bord de la route. Si on le fait, on se condamne à des déficits durables de notre balance commerciale et de notre balance des paiements.

▶ L'argument du climat

Qu'est-ce que le climat ? On peut produire sale ou produire propre et innover sale et innover propre. Par exemple, si on est bon en cuisine, mais mauvais danseur et si on nous demande d'innover, on innovera dans le domaine où on est bon. Nous, nous avons été bons dans les industries polluantes. Donc, nous tendons à innover et à laisser faire dans ce à quoi

nous étions bon avant. D'où l'importance d'un gouvernement qui redirige le changement technique, qui incite à aller vers l'innovation verte et qui aide à faire de l'innovation verte. Par exemple, Obama soutient les voitures électriques de General Motors. C'est un modèle qu'il faut développer.

▶ Une nouvelle manière de faire de la politique publique

Ce sont les raisons pour lesquelles on doit reconsidérer la politique sectorielle. Quelles sont les nouvelles lignes d'action ? Le principe est de faire de la politique industrielle d'une manière qui préserve, voire amplifie la concurrence. C'est-à-dire qu'au lieu de dire «je prends un champion», on prend certains secteurs, comme la biotechnologie, les énergies renouvelables, les nanotechnologies... On sait qu'il y a des secteurs porteurs de croissance, des secteurs *high-tech*. Mais au lieu d'aider une firme, on dit : «j'aide toutes les firmes qui vont dans ce secteur et ainsi je préserve la concurrence». Parce qu'évidemment, la concurrence est une force motrice. Cela signifie que l'aide ne va pas à une firme ou à un petit nombre de firmes, mais à toutes les firmes qui veulent aller dans un secteur. Et on met en œuvre des systèmes ouverts d'appel d'offres. De plus, il y a des mécanismes de sortie. Si on se rend compte que l'aide n'est pas bonne, on peut en sortir. Le cofinancement public-privé est une bonne manière d'avoir des mécanismes de sortie.

Ma conclusion est que le débat n'est pas existentiel. Le débat n'est plus : «faut-il «oui» ou «non» de la politique industrielle ?» La réponse est «oui». On ne peut pas se passer de politique industrielle. La vraie question est de savoir comment concevoir et gouverner la politique industrielle. En cela, le Grand Emprunt est un exemple. Prenons la réforme universitaire. Que fait-on dans les jurys ? Les universités doivent venir avec des sujets transformateurs. L'argent est donné quand il y a une gouvernance à la clé.

Maintenant, subvention et gouvernance, c'est la même chose. C'est vrai pour les universités, et cela doit être vrai aussi pour la politique industrielle et pour les différents domaines dans lesquels l'État intervient. C'est une nouvelle manière de faire de la politique publique.

India, a Dramatically Changing Economy

Vikram Kaushik
Former General Manager of Tata Sky

I was a bit struck that the audience expects a lot of knowledge about how to manage degrowth, or the lack of growth. Regrettably, the challenge in the country I come from is how to manage growth, so it is quite the opposite.

Bringing hundreds of millions of new consumers into the market

The biggest challenge that a country like India faces today is bringing hundreds of millions of new consumers into the organized market for products and services. I am not exaggerating: I really mean hundreds of millions of new consumers coming into the market, and for those of us in business, this is the size of our ambition. We are in business to try to change lives, not merely to make a small difference, or to make some money, while we are at it. A lot of Indian business leaders are actually in charge of going out there and changing the way consumers consume services and products.

We should also remember that we live in a world where differentiation is disappearing every day: different companies, different sources produce similar products and services. Look for example at mobile telephony, satellite television, look at soaps and detergents, look at toothpastes. There is really no significant difference between products and services. Differentiations therefore actually come from brands and branding, and the role that this plays is truly significant, because what a brand does is to build trust, reliability and confidence in you so that you can use it again and again and get quality and value for money in return. In other words, I believe that some of the differentiation is going to really come from the practice of offering brands,

and in truly underdeveloped areas, along with those brands, simple benefits like safety, security, health and well-being.

▶ The speed of change

The second challenge we face in India is the speed of change. Managing that speed of change is truly challenging. There are, I believe, four big mega trends that I can identify for you very quickly.

The first one is the unprecedented mobility of populations. Interestingly, this is not merely Indians travelling out of the country, but also Indians travelling within the country. Internal mobility is posing as large a challenge as external mobility and the implications of this mobility are tremendous. It is helping break down the caste system and transferring it more to a class system that all of us in the developing world are familiar with. It is helping the flow of money, it is helping spread education and as a consequence, talent, which was otherwise isolated in certain areas and can now move to places where the action is and be capitalized upon adequately. Mobility is becoming a new equalizer for India.

The second dramatic development is our younger population. 60% of Indians are below the age of 35. You can just imagine what that does to the products and services that we are trying to sell. The bulk of the population below the age of 35 have very short attention spans, they want more variety, they are open to experimentation much more quickly than older populations, and they really have no time or patience to allow businesses to take their time to come to maturity. You are either successful at the first shot, or forget it and let the next guy come along and try. This younger population phenomenon is called the demographic dividend. Now, the demographic dividend is very often read simply as constituting a larger labor force. Actually, the dividend also works in another way: the young support a smaller population of older people as a society, and therefore, the expense that you incur has an economy.

The third thing is that this younger population is adopting technology much faster and has a hunger to succeed. So, mobile telephony is growing at about 1.5 million a month, depending on the month. Satellite television grows at about one million new consumers a month and we are already talking about half of the population being covered by mobile telephony and about a third by television and satellite TV.

One of the main implications of these challenges we are confronted with is, in terms of industrial policy development, the government is giving up its

role as main provider and is more and more moving industrial development in the direction of public and private partnership. The government's available resources are limited; they need to be supplemented by public and private partnerships and private industry as well. As far as businesses are concerned, the opportunities presented are so large, that a lot of competitors come in right at the beginning, leading to fragmentation and some really tough questions of viability, in terms of the low pricing that you have to compete with. India is a dramatically changing economy and a dramatically changing country struggling to manage the speed of change.

Quels secteurs de réindustrialisation pour les pays développés ?

Frank Dangeard
Harcourt

Le centre de gravité de l'industrie s'est tourné vers l'Asie. Est-ce d'abord un effet sectoriel (les TIC) ? Quels secteurs peuvent fonder un renouveau industriel des pays développés ? L'espoir se trouve-t-il dans les *cleantechs*, dans d'autres secteurs d'innovations ?

Si on prend les rapports du CAE, de l'INSEE, du Plan, du CES, les rapports au Premier Ministre et à l'Assemblée Nationale... ceux du Cercle des économiste, du CERC, du CEPII, de l'Institut de l'Entreprise, de l'Institut Montaigne, de Rexecode… au niveau européen, ceux de Bruegel, des diverses instances de la Commission européenne, du Parlement européen… et en plus la littérature anglo-saxonne, on a de quoi lire un rapport de qualité par jour depuis au moins dix ans sur ces questions !

Je ferai donc seulement quatre observations. Elles trancheront peut-être un peu avec le discours dominant, mais elles sont fondées sur ce que je constate dans le monde des affaires, notamment à l'occasion de conseils d'administration en Europe, aux États-Unis et en Inde. Et je laisserai à d'autres la tâche de parler de politiques publiques.

▶ 1. Les pays en développement ont des besoins d'industrialisation massifs, encore plus importants que les nôtres

– D'abord, afin de traiter du problème de l'emploi des centaines de millions de migrants venus des campagnes.

– Comme vient de le rappeler Vikram Kaushik, pour satisfaire l'arrivée sur le marché de la consommation de centaines de millions de nouveaux

consommateurs, qui ont des exigences de qualité et de coûts différentes de celles des consommateurs des pays développés (voir par exemple l'ARPU en Inde et en France).

– Pour inventer un modèle de développement plus propre et moins consommateur d'énergie. Les *cleantechs* sont d'abord un problème de survie pour les pays en développement, et ils ne nous ont pas attendus pour investir dans ces secteurs.

Les politiques publiques de ces pays sont donc orientées depuis longtemps et avec constance vers l'industrialisation. Il serait naïf de penser que l'Occident va servir de centre de production pour le reste du monde, dans des secteurs choisis par lui dont il aurait l'exclusivité.

Je suis par exemple au Conseil d'un groupe indien, l'un des leaders mondiaux dans la fabrication de panneaux solaires. Ce groupe exporte en Europe et aux États-Unis, où ses concurrents sont chinois, même si son principal marché est l'Inde elle-même, qui vient de mettre en place une politique solaire ambitieuse, indispensable dans un pays qui manque cruellement d'énergie.

▶ 2. Pourquoi les TIC ? L'industrialisation des pays émergents va-t-elle s'arrêter là ?

La numérisation fait disparaître toute différenciation dans la phase de *manufacturing*. L'électronique grand public a connu ce phénomène, ainsi que les équipements télécom, et d'une façon générale l'ensemble des TIC. Le *manufacturing* a donc pu être délocalisé sans difficulté, et en général d'ailleurs externalisé auprès de *contract manufacturers* (Foxconn, Flextronics, etc) qui bénéficient d'économies d'échelle massives, et d'un meilleur lissage de leur charge.

Dans les TIC, la différencation vient maintenant de la relation client, du design, du contôle de briques technologiques de base et du marketing produit.

D'où un Apple, qui est à la base une entreprise d'électronique grand public. Inversement, Huawei est là pour nous rappeler que les entreprises des pays émergents avancent vite le long de la chaîne de valeur. Le premier contrat de Huawei en Europe date de 1999 (pour un opérateur portugais). L'entreprise chinoise est aujourd'hui «au top» des équipementiers télécom mondiaux.

La délocalisation du *manufacturing* a été beaucoup plus lente dans les industries où le process industriel est un élément de la valeur ajoutée

et de la différenciation, par exemple dans l'aéronautique. Mais ici encore, entre transferts de technologie, espionnage industriel et management de plus en plus qualifié, les entreprises des pays émergents progressent vite. L'aéronautique en est un bon exemple, avec une concurrence évidente et croissante du Brésil et de la Chine.

Les TIC ne sont pas le premier secteur industriel à avoir connu ce phénomène (le textile, il y a trente ans), et ne seront pas le dernier.

▶ 3. L'obsession industrielle de l'Occident surprenante et naïve

Les arguments théoriques en faveur de centres de production dans nos pays sont bien connus : emploi industriel mieux rémunéré, moyen de lutte contre le chômage, garantie d'un meilleur équilibre de la balance commerciale, effets d'entraînement sur le reste de l'économie (notamment sur la R&D). Rien de tout cela n'est faux, mais rien n'est automatique non plus.

– D'abord l'industrie n'est pas fortement créatrice d'emplois, du moins l'industrie compétitive au niveau mondial. Par exemple, les meilleures entreprises de haute technologie, ou considérées comme telles, ne sont pas de gros employeurs : Apple (50K salariés), Symantec (4e société de *soft* au monde, 20K). Et si IBM (400K) ou HP (300K) ont des effectifs importants, c'est en raison de leurs activités de services, qui en représentent au moins les deux tiers.

Au niveau sectoriel, même constatation. Aux États-Unis, les sous-secteurs des biotechs, des semi-conducteurs et des *clean techs* représentaient au total moins de 1% de l'emploi total en 2009, contre 6% pour le finance et 12% pour la distribution (chiffres McKinsey). Même constatation en Inde, où l'industrie du software représente 0,1% de l'emploi du pays.

D'un point de vue plus macro-économique, les services ont été créateurs nets de plus de 100% des emplois nouveaux dans les pays occidentaux sur les dix dernières années, quel que soit le mix industries-services des pays en question (chiffres McKinsey).

– Ensuite, opposer «industrie» et «services» ne correspond pas à la réalité de la vie des entreprises et relève d'une distinction qui date du siècle passé.

Je remarque tout d'abord que le *software* est une industrie, les biotechs sont une industrie, les jeux vidéos sont une industrie, la finance est une industrie. Production à grande échelle et standardisation se généralisent dans des secteurs très divers. Ce sont là les critères de définition d'une industrie, plus que la production de biens physiques. Beaucoup de secteurs de l'économie ne sont ni industrie ni service, ou sont les deux à la fois : exploitation des ressources

naturelles (agriculture, mines, énergie), infrastructures (construction, *utilities*, etc.), *business services* (informatique), etc.

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, beaucoup d'entreprises ont à la fois des activités industrielles et des activités de services : IBM, HP, Otis, Rolls-Royce, GE, Ericsson, etc. Il n'y a d'ailleurs plus de modèle de production de biens sans activité de services induite, à quelques rares exceptions près.

Même la production de biens physiques recouvre des réalités très différentes et souvent fluctuantes : *manufacturing* technologique, comme les TIC, ou *manufacturing* plus classique, comme l'acier ou les matériaux de construction (qui ont d'ailleurs aussi leurs services associés). Chaque type suppose un traitement particulier.

– Enfin, on ne peut partir du principe que le *manufacturing* aura nécessairement un effet d'entrainement positif sur l 'économie et l'emploi.

L'impact sur l'écosystème suppose de repenser les processus industriels, qui sont souvent destructeurs d'emplois à court terme. En outre, une industrie de production de biens physiques compétitive suppose automatisation et robotisation.

L'industrialisation peut accroître les importations et donc commencer par dégrader la balance commerciale. Par ailleurs, beaucoup de nos entreprises produisent près des lieux de consommation, et n'ont donc pas d'impact sur l'équilibre extérieur. Faut-il pour autant considérer que ce sont de «mauvaises» entreprises industrielles ?

Le lien entre R&D et industrialisation n'est démontré que dans les industries de process. Ailleurs, par exemple dans les TIC, c'est loin d'être évident. Sinon Apple aurait disparu depuis longtemps.

▶ 4. Même si la question n'est pas celle de la réindustrialisation à proprement parler, ni celle de l'identification de secteurs privilégiés, il n'y a pas non plus de fatalité en la matière

L'Occident peut très bien développer du *manufacturing* compétitif, qui joue un rôle positif sur la balance des paiements, un effet d'entrainement sur les autres secteurs de l'économie, et même marginalement sur l'emploi. Quelques exemples :

– GE, Schneider, IBM, HP, Apple, et bien d'autres, sont autant de leaders «industriels», mais Apple, Google ou Oracle le sont tout autant.

– Un *cluster* comme la région d'Oulu en Finlande et les pays scandinaves d'une façon générale (où les Norvégiens arrivent à être compétitifs dans la construction navale, les Finlandais dans les équipements télécom, et les

Suédois dans des secteurs aussi variés que les télécoms ou les produits blancs) sont «industriels».

– Le GSM, un standard de téléphonie mobile sur lequel les Européens ont réussi à s'entendre, a révolutionné un secteur et conquis le reste du monde.

Il n'y a donc pas de fatalité. Mais pas non plus de secteur privilégié où nous aurions un «droit divin» d'industrialisation. Imaginer par exemple que les pays émergents nous attendent dans les *cleantechs* est extraordinairement naïf. Tout dépend de l'équation

innovation + coût + qualité + marque

L'amont est important, mais plus encore la propriété intellectuelle et la capacité à imposer des standards. L'ensemble de la chaîne de valeur doit être prise en compte, pas seulement la maîtrise technologique, notamment la capacité à faire la transition entre l'innovation et l'exploitation. Le marketing produit joue un rôle primordial. La politique de marque et la relation clients sont essentielles.

Quel que soit le secteur, le chef d'entreprise doit s'assurer que son entreprise est compétitive. Dans la production de biens, cela ne veut pas toujours dire que la délocalisation s'imposera. Une entreprise que j'ai dirigée a cherché, par exemple, année après année, à délocaliser une partie de sa production en Inde, mais la réponse était toujours la même (de la part des Indiens eux-mêmes) : le besoin de réactivité, les contacts client et les coûts de transport rendaient plus intéressant la production dans les marchés de consommation de nos pays !

Nos pays peuvent dominer des secteurs industriels très variés à condition de ne pas être naïfs et d'y exceller en matière d'innovation, de coût, de qualité, de marque. Mais tout dépend aussi de la volonté de réussir et d'assumer les risques de ses choix.

Les entreprises mentionnées ci-dessus, les pays scandinaves dans certains secteurs de *manufacturing*, les pays et les industriels européens, lorsqu'ils se sont mis d'accord sur le GSM, ont pris des risques et en ont fait des choix qui se sont avérés réussis au terme de nombreuses années de persévérance. L'Allemagne vient de faire un choix de ce type, en renonçant au nucléaire en faveur des énergies renouvelables, qui va lui imposer d'exceller dans de nombreux secteurs face à une concurrence asiatique tout aussi déterminée à assumer le *leadership* mondial.

Pour une nouvelle vision de la croissance

Clara Gaymard
GE

Tout d'abord, je tiens à souligner que GE est un investisseur heureux en France, mais surtout un grand industriel en France. Nous y fabriquons par exemple des moteurs d'avion, des turbines à gaz, du matériel médical. Nous investissons de l'ordre de 150 millions d'euros tous les ans dans la recherche et le développement en France. Nous réalisons près de 9 milliards d'euros de chiffre d'affaires depuis la France, l'export représentant un volume de quatre milliards d'euros. Un tel chiffre d'affaires (9 milliards) nous donne la taille de certaines entreprises du CAC 40 en France.

Les trois idées fausses que je voudrais présenter, nous les avons eues nous-mêmes !

▶ Fabriquer pour tous

La première idée fausse, c'est que, comme nous sommes une entreprise de haute technologie, nous avons pensé pendant longtemps que notre avenir était de fabriquer des produits de plus en plus sophistiqués pour une clientèle de plus en plus sophistiquée. En réalité, et cela n'est pas lié à la crise, le développement du marché passe par un accès à tous, donc un large public. Apple en est la parfaite illustration. Chez GE, nous avons fabriqué un appareil de la taille d'un téléphone portable appelé «Vscan», qui est en fait un petit échographe. Celui-ci permet d'aller à la rencontre des patients dans des zones rurales chinoises ou indiennes, mais également dans les pays développés et de faire ainsi un premier diagnostic en allant directement à la rencontre du patient. Je pense avoir illustré par cet exemple que l'accès à

tous, que ce soit pour la santé, la mobilité, les besoins vitaux, l'eau, l'énergie, est une des poches de croissance des années à venir. L'accès à tous, ce n'est pas simplement dans les pays émergents, mais aussi pour nous. Le soin à domicile, ce n'est pas simplement pour les personnes âgées, c'est aussi pour les enfants et les femmes, pour les personnes qui sont temporairement malades. L'accès aux besoins vitaux est donc le moteur de la croissance.

▶ « Je partage, donc je peux »

La deuxième idée fausse, c'est que comme nous sommes une entreprise de haute technologie, nous vivions et – nous continuons à vivre – avec l'idée que tant que nous avons la propriété intellectuelle et le savoir, nous dominons le marché. Cela reste vrai, mais la réalité, c'est que la vraie croissance est dorénavant partagée ; en bon français nous sommes passés, de «*I know, I can*» à «*I share, I can*». C'est toute l'évolution vers ce que l'on appelle «la cocréation» ou la valeur partagée. Plutôt que d'aller voir nos clients en leur disant que nous avons les plus belles machines et que nous allons les leur vendre plus cher que le modèle précédent parce qu'il est plus sophistiqué, nous allons voir le client en lui disant que nous allons les aider à gagner de l'argent et que nous allons travailler ensemble en tenant compte de leurs besoins pour faire, non pas simplement un produit, mais un service, une solution complète qui leur permettra d'être les meilleurs sur le marché. Soit dit en passant, en agissant ainsi, nous gagnerons tous de l'argent.

▶ Il n'y a pas d'antagonisme entre l'État et l'entreprise

La troisième idée fausse est la perception qu'il y a un antagonisme entre l'État et l'Entreprise. On a longtemps pensé que si l'État nous laissait faire notre travail et ne se mêlait pas toujours de tout, cela serait beaucoup mieux. En réalité, dans tous les nouveaux secteurs de l'économie, en tout cas ceux où il va y avoir de la croissance, comme la mobilité, l'efficacité énergétique, la santé, on voit bien que le partenariat public-privé est absolument essentiel.

Bien sûr, c'est très bien d'avoir le crédit d'impôt-recherche, c'est très bien d'avoir les *clusters*. Tout cela est une très bonne politique, mais le plus important est de savoir créer l'écosystème. Je pense que, contrairement à ce que l'on croit en France, nous avons une longueur d'avance en termes d'écosystème, parce que nous avons cette grande habitude de travail – je ne dis pas que cela est parfait et qu'il ne faut pas s'améliorer – entre les laboratoires publics, entre l'État, entre les entreprises, notamment pour créer les technologies de demain. Je ne sais pas ce que donnera le Grand Emprunt, mais on peut espérer qu'il donnera des résultats. Les pays anglo-

saxons ont beaucoup plus de mal parce qu'ils n'ont pas cette tradition. Ils n'ont pas le mécanisme pour que cela fonctionne.

En conclusion, je dirai que je suis favorable à un patriotisme économique bien compris. Pour moi, le patriotisme économique bien compris, c'est favoriser les entreprises qui créent de l'emploi, du résultat et de la technologie en France. C'est ce que nous faisons.

Quel État et quelles coopérations pour l'industrie de demain ?

Pierre Gadonneix
Conseil mondial de l'énergie

«L'industrie de demain repose sur les investissements d'aujourd'hui.» C'est plus que jamais vrai car permettre la croissance industrielle, c'est rendre l'énergie disponible à des prix compétitifs. Or l'industrie énergétique fait face à un véritable défi en matière de sécurité d'approvisionnement.

La sécurité d'approvisionnement en énergie : des investissements massifs

D'ici 2050, la demande mondiale d'énergie va croître de 50%, même en intégrant des efforts de maîtrise de la demande deux fois plus importants que ce qui a été fait ces dernières décennies dans les pays de l'OCDE.

D'une manière globale, cette croissance de la demande est dispersée dans le monde, et majoritairement liée au développement économique des Pays en Développement (PED). Par exemple, 85% de la croissance de la demande d'électricité a lieu dans les PED. L'Asie est la région la plus fortement contributrice à cette croissance de la demande en énergie : 36% de la hausse de la consommation d'énergie d'ici à 2035 est due à la Chine et 18% à l'Inde (WEO[1] 2010).

Même si les États-Unis restent le 2e plus gros consommateur d'énergie derrière la Chine en 2010, la demande dans le reste de l'OCDE augmente très lentement (WEO 2010). En Europe, l'enjeu est de pérenniser et renouveler les infrastructures énergétiques existantes. Ainsi, ce sont plus de 1 200 GW (12 fois le parc électrique français) qui doivent être renouvelées d'ici 2035.

1. World Economic Outlook.

Il y a donc urgence : la plupart des infrastructures nécessaires d'ici 2030 n'existent toujours pas aujourd'hui. Et 2030, dans notre secteur, c'est déjà demain !

▶ Investissements massifs donc, mais également différents

Il faudra investir autrement qu'auparavant car le défi de la sécurité d'approvisionnement est inséparable de celui de la protection de l'environnement et du climat. L'industrie de demain sera moins consommatrice et plus propre ; l'énergie qui l'alimentera devra l'être également. Évidemment, il faudra développer l'efficacité énergétique, qui doit assurer 40% des réductions des émissions de CO_2 nécessaires pour rester en dessous d'un réchauffement climatique limité à +2°C d'ici 2050…

Mais cela ne suffira pas ! La planète compte aujourd'hui sept milliards d'habitants. Alors que les PED consomment encore trois fois moins d'énergie par habitant que les pays de l'OCDE, et qu'il y a toujours deux milliards d'habitants sans accès à l'énergie, il faudra bientôt être en mesure de fournir de l'énergie à deux nouveaux milliards d'individus en plus puisque nous serons bientôt neuf milliards d'habitants sur terre. Aussi, proposer de faire face au défi climatique et environnemental par la réduction de la consommation énergétique n'est pas soutenable, car la croissance de la consommation énergétique est tirée par les PED et émergents, liée à leur développement économique et souvent, leur sortie de la misère.

Nous n'avons pas d'autre choix que de faire face aux enjeux de la croissance de la demande énergétique et de la protection de l'environnement de façon conjointe.

Pour répondre à ce double défi, il faut donc investir dans toutes les formes d'énergie (pétrole et gaz – y compris les ressources non conventionnelles, charbon propre, nucléaire, hydraulique, solaire, éolien, biomasse, etc.), car c'est le seul moyen de répondre à une croissance de la demande de cette ampleur et car toutes ont leurs avantages et inconvénients, au regard de leur disponibilité, leur coûts, la protection de l'environnement, etc.

▶ La main visible de l'État : au-delà du marché, clarifier, encadrer, faciliter l'action à long terme

Les États ont un rôle clef à jouer pour réaliser ces investissements. Aussi, leurs actions doivent-elles s'inscrire dans le cadre d'une véritable politique énergétique. Évidemment, il s'agira de créer l'environnement de régulation du secteur énergétique pour stimuler une concurrence saine, permettant la croissance de l'offre et des prix compétitifs.

Le marché seul ne suffira pas. On voit bien qu'il y a des échecs du marché. Par exemple, la demande de pétrole reste inélastique aux évolutions des prix malgré la flambée des cours récente. Cela pose un vrai problème pour l'investissement car le prix ne joue plus son rôle de régulation de la demande.

La main visible du politique est d'autant plus nécessaire que, dans l'industrie énergétique, les investissements sont très capitalistiques et s'effectuent sur des périodes de trois à quinze ans, pour des installations construites pour durer plusieurs décennies et plus d'un siècle pour les barrages hydrauliques. Dans notre secteur, les décisions d'investissement d'aujourd'hui se prennent au regard d'un avenir centré autour de 2030.

Nous avons besoin de construire des scénarios de prix sur le long terme, donc de cadres donnant de la visibilité à long terme aux acteurs, pilotant la transition vers le nouvel *energy mix*, et assurant une tarification juste, permettant la lutte contre les inégalités (*cf.* étude annuelle du CME d'évaluation des politiques publiques) et qui vont au-delà de 2020.

Les scénarios 2050 de l'Union vont à cet égard dans le bon sens, mais il faudrait aller plus loin et imposer des cadres réglementaires au-delà de 2020 en Europe (la règle des trois fois 20% par exemple).

Il faudrait également s'assurer de réduire les émissions de CO_2 tout en gardant l'énergie à un prix abordable en favorisant le déploiement des technologies déjà matures et en renforçant la R&D pour les technologies non encore matures.

Il sera nécessaire d'avancer sur la maîtrise de l'énergie en n'oubliant pas que cela passe par des prix qui reflètent bien les coûts.

Enfin, on ne pourra pas éviter de mettre en place des mesures permettant de mieux lutter contre les inégalités et la pauvreté énergétique (la « pauvreté énergétique » toucherait entre 50 et 125 millions de personnes dans l'Union européenne), notamment avec l'essor des énergies propres, plus onéreuses.

▶ Face aux enjeux de sûreté, l'action de l'État forcément intégrée à une nouvelle gouvernance mondiale

Les enjeux de sûreté et sécurité de l'industrie se sont hélas rappelés à nous avec une rare violence lors des accidents de Fukushima en mars dernier et même celui de la plateforme pétrolière au large du Golfe du Mexique, il y a un an. Face à ces enjeux, les États ont le devoir d'aller plus loin dans la gouvernance nationale et internationale pour garantir la sûreté de toutes les industries, au premier plan desquelles l'industrie énergétique. Chaque forme

d'énergie comporte un certain niveau de risque, cette exigence de sécurité et sûreté concerne donc tout le monde.

Nous avons besoin de compétences fortes, à maintenir et renouveler, car dans l'univers industriel, l'homme et les technologies forment un couple indissociable. La coopération internationale sera nécessaire à ce sujet. Nous avons également besoin d'autorités ou d'agences de sûreté nationales, indépendantes, légitimes, fortes… et d'un niveau de gouvernance mondial. Ce niveau de gouvernance mondial doit permettre que l'industrie énergétique respecte partout dans le monde des objectifs de sûreté communs en matière de conception, et de contrôle des conditions d'exploitation, comme le fait déjà l'industrie aéronautique.

Cette gouvernance internationale nouvelle est à inventer. Elle est d'autant plus urgente que le développement de nouvelles infrastructures énergétiques – non remis en cause par Fukushima – va se faire dans les PED : il faut donc rapidement mettre en place des cadres nouveaux de réglementations auxquelles ces infrastructures devront répondre. Cette gouvernance mondiale devra évidemment être le lieu d'organisation d'une nouvelle coopération pour organiser le partage des expériences, des compétences et également le lieu d'une réflexion partagée sur l'avenir énergétique commun, car toute décision prise par un pays peut avoir des répercussions sur les autres. Ainsi, la décision de l'Allemagne d'arrêter ses centrales nucléaires a-t-elle des conséquences économiques et environnementales sur ses voisins européens. L'Allemagne remplaçant ses centrales nucléaires par des centrales à gaz et des énergies renouvelables (ENR) intermittentes, va réduire une partie des capacités de secours de l'Europe. Par ailleurs, ses émissions de CO_2 liées à la production d'énergie à partir de gaz vont croître, rendant ainsi l'atteinte des objectifs de réduction de CO_2 globaux de l'Europe plus difficile, et accroissant la dépendance énergétique du continent. Aussi, il est plus que jamais nécessaire de trouver un équilibre entre des choix nationaux et l'intégration européenne. Faute de quoi, on risque fort d'aller vers une crise de l'énergie ressemblant à la crise de l'euro.

En conclusion, l'industrie de demain, au premier rang de laquelle l'industrie énergétique, aura besoin de plus en plus de coopération entre les États, de dialogue entre toutes les parties prenantes, gouvernements, institutions internationales, ONG, entreprises etc.

C'est le rôle spécifique du CME.

Pas de politique industrielle sans politique énergétique

Benjamin Fremaux
Areva

Il n'y aura pas d'industrie française sans politique industrielle étatique forte, de long terme, et pas de politique industrielle sans politique énergétique.

Toute politique énergétique doit poursuivre trois objectifs parfois contradictoires :

1. La sécurité d'approvisionnement et l'autonomie énergétique.
2. La compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages.
3. La lutte contre le changement climatique, même si ce débat est passé au second plan depuis l'accident de Fukushima.

Par exemple, le développement de l'éolien *offshore* en France doit contribuer à réduire nos émissions de gaz à effet de serre tout en permettant le développement de champions industriels implantés sur le territoire. Mais cette politique a un coût qui pèse sur les consommateurs et notamment les industriels en effet, la production d'électricité renouvelable comme l'éolien ou le solaire photovoltaïque est massivement subventionnée par les consommateurs d'électricité.

Les événements récents, d'abord la catastrophe de Fukushima puis la décision allemande de sortir du nucléaire ont suscité une émotion forte et de vives inquiétudes sur nos choix énergétiques. Si cette émotion est légitime, les fondamentaux qui ont présidé au choix du nucléaire, par la France comme par de nombreux pays, restent inchangés.

En premier lieu, la demande en énergie va continuer à croître. Nous serons trois milliards de plus sur Terre d'ici à 2050 : il faudra produire deux fois plus d'énergie. Deuxièmement, il faudra rejeter beaucoup moins

de CO_2 pour lutter contre le changement climatique. Si nous souhaitons maintenir le réchauffement climatique sous la barre des 2°, il faudra diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre. Troisièmement, dans un contexte de plafonnement de la production des ressources fossiles, nous devrons garantir notre indépendance énergétique et générer beaucoup d'électricité sur un espace limité. Quatrièmement, les questions de coûts de production resteront centrales dans l'équation énergétique mondiale : 50 €/MWh pour le nucléaire, 130 à 200 €/MWh pour l'éolien offshore, 250 à 500 €/MWh pour le photovoltaïque.

Pour toutes ces raisons, le nucléaire a donc sa place dans le *mix* énergétique, parce qu'il constitue une source abondante, propre et sûre qui permet d'atteindre nos objectifs environnementaux tout en préservant notre compétitivité économique.

L'industrie française en profite d'ailleurs massivement puisqu'elle bénéficie de prix de 33% inférieurs à la moyenne européenne. Quand on sait que l'électricité peut atteindre jusqu'à 50% des coûts de production des industries dites «électro-intensives» (aluminium, chimie, gaz industriels, papeterie, sidérurgie, verrerie...), il est clair que le prix de l'électricité est un facteur déterminant de leur compétitivité, notamment vis-à-vis de l'Allemagne.

La décision allemande nous pousse toutefois à nous interroger sur le nucléaire et soulève la question de son acceptabilité. Le triptyque sûreté-sécurité-transparence qui a été le credo d'Areva pendant 10 ans demeure tout à fait d'actualité : il faut que nous puissions continuer à faire de la pédagogie et à œuvrer pour toujours plus de transparence afin de rassurer l'ensemble des parties prenantes.

La confiance du public et son acception dépendent de l'existence d'une autorité de sûreté compétente et autonome qui exerce son plein droit de contrôle. C'est pourquoi Areva plaide depuis toujours pour des contrôles exigeants. En France, l'ASN exerce ses prérogatives avec sérieux, c'est un atout considérable pour l'industrie nucléaire. Ces autorités indépendantes sont un attribut des démocraties responsables : le nucléaire n'est pas pour tout le monde. L'énergie nucléaire doit être réservée aux pays responsables, capables de mettre en place les contrepoids indispensables.

▶ 400 000 emplois en France

La dimension sociale ne peut pas être exclue d'une réflexion sur la politique industrielle. Or, dans un contexte national de recul de l'emploi industriel, le secteur nucléaire fait très bonne figure : avec plus de 125 000

emplois directs dans près de 500 entreprises et une dynamique d'embauche forte, il représente 4% de l'emploi industriel national. En y ajoutant les emplois indirects et induits, ce sont plus de 400 000 emplois qui sont supportés par le secteur en France.

Les PME spécialisées dans une activité nucléaire présentent un taux de croissance annuel de leurs effectifs de 4%, quand dans le même temps, l'industrie dans son ensemble perd 3% de ses emplois chaque année. Ce dynamisme contribue au développement économique local, puisque les activités nucléaires sont réparties sur l'ensemble du territoire français. Certaines régions ont même développé une spécialisation dans des activités nucléaires spécifiques (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Basse-Normandie, PACA, Bourgogne).

Enfin, le choix du nucléaire ne doit pas être un choix idéologique mais un choix pragmatique. La véritable question n'est pas «pour ou contre le nucléaire ?» mais «quel *mix* énergétique pour quel modèle économique, social et environnemental ?». Le recours au nucléaire ne doit pas être exclusif d'autres sources électriques. Nous ne pourrons pas non plus nous passer des énergies renouvelables : nucléaire et renouvelables sont complémentaires et composent le bouquet énergétique du «sans CO_2». Il ne faut pas opposer nucléaire et renouvelables, nous aurons besoin de toutes ces sources d'énergie.

Il n'y aura donc pas de politique industrielle sans politique énergétique, pas plus qu'il ne pourra y avoir de politique énergétique sans nucléaire.

Échanges

Question du public

Notre écosystème semble tout à fait favorable et singulier, puisqu'il y a des liens entre les pouvoirs publics, la recherche publique et les entreprises, et puisque nous avons l'énergie la moins chère du monde. J'ai du mal à comprendre pourquoi nos capacités industrielles sont si mal exportatrices.

Clara Gaymard

D'abord parce que je crois que l'on est bon là où on était historiquement bon, dans l'aviation, dans la technologie énergétique, dans l'automobile, dans le domaine médical, mais on n'a pas su forcément développer de nouveaux secteurs. Ensuite, c'est tout simplement parce que l'on n'y croit pas !

Pourquoi les jeunes vont-ils dans la finance et pas dans l'industrie ? Parce que les media et nous-mêmes, les chefs d'entreprise, nous disons que la France n'a plus d'avenir industriel. C'est vrai que la bataille est difficile et que la compétition, l'accélération, la course à l'innovation, rendent les choses compliquées. Mais on se tire une balle dans le pied, parce que l'on n'y croit pas nous-mêmes. Je pense que la première des choses, c'est d'expliquer qu'un pays doit vivre sur trois pieds. Ce n'est pas vrai qu'une économie mature doit sacrifier son agriculture, puis sacrifier son industrie pour devenir un pays de services. L'agriculture, c'est important. L'industrie aussi. Il n'y aura pas de pays puissant économiquement dans les services s'il n'y a pas de technologie et d'industrie.

Pierre Gadonneix

Malheureusement, l'électricité n'est qu'un des facteurs de compétitivité d'un pays et il y en a bien d'autres qu'il faudra prendre en compte.

Lionel Fontagné

Dans le commentaire des chiffres, il faut faire attention à ne pas mélanger trois idées. Je ne dis pas qu'elles ont été mélangées dans la question, mais elles sont souvent mélangées dans les commentaires qui sont faits autour de ces questions. Le premier commentaire concerne le solde extérieur, donc la différence entre les exportations et les importations. On voit bien qu'il y a un problème du côté des importations, évidemment de pétrole, mais aussi d'un certain nombre de biens de consommation. Si on veut se restreindre aux exportations, il y a deux choses à ne pas confondre, la valeur des exportations qui a plutôt tendance à augmenter, si l'on fait exception de la crise, et les parts de marché. La question est de savoir si les exportations de la France augmentent plus ou moins vite que les importations mondiales. La réponse algébrique est forcément moins vite. Cela s'appelle l'émergence. Si l'Inde et la Chine émergent, c'est formidable, mais cela se traduit nécessairement par des réductions de parts de marché des autres. Il se trouve que la France a des parts de marché plus petites dans un marché mondial plus grand.

L'Allemagne fait exception à cela. Essayons de comparer ce qui se passe entre la France et l'Allemagne : le bon *benchmark*, ce sont évidemment les autres pays de l'OCDE. L'Allemagne fait mieux que les autres pays de l'OCDE, qui eux perdent des parts de marché à cause de l'émergence, et la France fait moins bien que l'Allemagne bien sûr, et moins bien que les autres pays de l'OCDE surtout. Il y a un bon élève et un mauvais élève dans la classe.

Il faut aussi faire attention quand on parle de ces questions d'exportation. On a beaucoup travaillé au CEPII, à la Banque de France, etc., sur les statistiques individuelles des entreprises pour essayer vraiment de comprendre ce qui se passe, et aussi parce que c'est un peu la mode de faire cela parmi les économistes aujourd'hui ! Nous avons suivi le vent et nous avons constaté que c'est très concentré. Un livre célèbre avait été écrit par quelques collègues, qui s'intitulait *Les Happy Few*. En France, il y a à peu près 100 000 exportateurs. À peu près 1%, donc 1 000 exportateurs, font à eux seuls les deux tiers des exportations et ces 1 000 exportateurs ne sont d'ailleurs pas 1 000 entreprises, parce que beaucoup appartiennent aux mêmes groupes. Il manque à la France un renouvellement suffisant de ce stock d'exportateurs. On a le flux de sorties normal, mais c'est le flux d'entrées qui n'est pas normal. Ces questions sont beaucoup plus liées à ce que l'on peut dire sur la politique industrielle, le biotope et la génération de nouvelles entreprises.

C'est évidemment là que le bât blesse en France. On n'a pas tant un problème avec les entreprises qui sont en place et qui vivent leur vie d'entreprises de grands groupes internationaux avec leurs stratégies qui sont bonnes la plupart du temps, mais on a un vrai problème de renouvellement de ce tissu.

Philippe Aghion

Nous avons fait un rapport pour le Conseil d'Analyse Économique avec Élie Cohen, Mathilde Lemoine et Gilbert Cette, qui a montré que les PME en France sont moins innovantes. Les PME font moins de R&D que les PME allemandes. Il y a peut-être un problème d'accès aux crédits et un manque de dynamisme des PME françaises. Le crédit peut être une raison et l'État peut suppléer au crédit. Nos PME investissent beaucoup moins dans l'innovation que les PME allemandes. Ensuite, il y a beaucoup moins de travailleurs en Allemagne. Le système éducatif allemand est un système où l'on fait beaucoup la navette entre l'école et l'entreprise. Il y a ce que l'on appelle en anglais des *semi-skilled workers* qui permet en externalisant ce qui est en bas, de sauvegarder toute une série de segments qui ne sont pas de la R&D en haut, mais juste en dessous. Les Allemands sont très bons pour faire cela. Enfin, sous couvert de politique structurelle avec l'Allemagne de l'Est, les Allemands ont fait beaucoup de politique industrielle.

Grégoire Postel-Vinay (DG de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services)

Je suis parmi ceux qui essaient d'écrire la politique industrielle au jour le jour. Je constate de manière pratique que la politique industrielle consiste pour 30% de son temps à essayer de faire des choses utiles, et pour 70% du temps à essayer de limiter les impacts négatifs d'autres politiques publiques, toutes légitimes, mais qui ne sont pas forcément tournées vers la compétitivité ou l'industrie. L'Allemagne avait résolu cela avec le *Standort Deutschland*, mais comment faire en France, sachant que l'Allemagne et la Chine sont les deux pays qui ont une vision de long terme ?

Autre point : on n'a pas cité les économies d'énergie. Or, je lis dans le rapport qu'à côté de la reconnaissance d'un impératif de compétitivité, il ne faut pas s'inscrire dans un moins-disant salarié. Nous avons tout de même perdu dix points ou un peu plus de compétitivité/coûts par rapport à l'Allemagne. Par conséquent, ne peut-on chercher des pistes sur un basculement qui soit un peu moins favorable à la consommation et un peu plus à l'investissement ? Pour ne pas alourdir en termes sociaux l'impact que cela aurait, ne peut-on pas le faire via des économies d'énergie, notamment pour l'habitat ?

Clara Gaymard

Sur l'efficacité énergétique, je voudrais juste donner un exemple. Depuis 1980, nous fabriquons les ampoules à économie d'énergie, mais nous ne les vendions pas. Cela n'intéressait personne de payer 15 euros une ampoule qui mettait quelques minutes à s'allumer. Le marché a changé, le consommateur a changé. Donc, oui à l'efficacité énergétique, en tenant compte de l'écosystème.

Il faut une incitation et des règle du jeu, il faut aussi que les consommateurs veulent bien les utiliser.

Question du public

Je viens de Toulouse. J'apporte cette précision parce qu'après le Salon du Bourget, on ne peut être que satisfait des nombreuses commandes. Toutefois, depuis quelques jours, il y a de vraies inquiétudes de la part des industriels, que ce soit Airbus, ou d'autres. Sur le manqued'ingénieurs et d'hommes pour construire ces avions. Il manquera du monde, des cols blancs et des cols bleus pour réaliser ces avions.

Pierre Gadonneix

Je voudrais préciser que dans les secteurs qui réussissent et l'aéronautique en fait partie 65% de la production réalisée par l'aéronautique française est exportée. C'est vraiment un marché où la clientèle est internationale. Par rapport au nucléaire, l'aéronautique a réussi à devenir une véritable industrie internationale en ayant des normes de sûreté mondiales. Quand on monte dans un Boeing ou dans un Airbus, on ne se pose pas la question de savoir s'il a été agréé par l'autorité américaine ou par l'autorité française. C'est un exemple de réussite et je pense que dans le nucléaire, il faut arriver à se fixer cet objectif.

Sur la politique de l'aéronautique, il faut savoir qu'il y a eu beaucoup de délocalisations par le passé. Ce n'est pas simplement conjoncturel, il y a eu un phénomène de moyen terme pour une bonne raison : on vend dans l'aéronautique en dollars et les coûts sont en euros. Tout le monde se réjouit du fait que l'euro est fort, mais en compétitivité, c'est au détriment de l'exportation française. Malgré cette délocalisation, il n'y a pas eu de problème d'emplois en France, parce que la croissance de l'industrie a largement compensé les délocalisations qu'il y a eu. Aujourd'hui, du fait du développement, l'emploi et les compétences sont en train de devenir une ressource rare. Cela étant, la filière aéronautique est une filière qui fonctionne bien. Elle a su, par le passé, attirer des talents et aujourd'hui, elle attire les jeunes.

Erik Orsenna

On recommence à s'intéresser à l'industrie, mais son image n'est pas suffisamment bonne. Je vais sans arrêt dans les classes et il n'y a pas d'enthousiasme pour les carrières d'ingénieur. Je dis sans arrêt : «Moi, je suis écrivain littéraire, juriste, etc., mais soyez dans ces carrières-là, et vous aurez des vies tout à fait passionnantes, parce que construire, c'est magnifique.» On se tire une balle dans le pied en ne disant pas cela et il ne faut pas s'étonner que l'on manque d'hommes.

10.2

Comment l'État doit-il intervenir dans les politiques industrielles ?

Contribution du Cercle des économistes
Lionel Fontagné

Témoignages
Jean-Pierre Hansen • Hervé Machenaud • Edoardo Reviglio
Peter K. Schott • Philippe Varin

Modérateur
Eric Le Boucher

Politiques « horizontales » et politiques « verticales »

Lionel Fontagné

La deuxième partie de cette session s'intéressera à l'industrie au sens large. Comment se développe-t-elle dans nos sociétés ? Avec quelles politiques industrielles, quelles politiques de long terme ? Nous avons compris que l'industrialisation ne réglerait pas les problèmes d'emplois qui sont beaucoup plus généraux. Cela n'empêche pas de réfléchir à l'industrie dans un sens large.

L'État doit-il intervenir dans l'industrie ? C'était le point de départ de notre discussion. La réponse était : arrêtons de nous poser cette question, de toute façon, il le fait. Il le fait en Chine, il le fait aux Pays-Bas. Il le fait aussi en France, beaucoup, sans que l'on ait nécessairement une vision claire et complète de l'ensemble de ses interventions dans chacun des pays que j'ai mentionnés. La question n'est pas tant de savoir si l'État doit intervenir dans l'industrie, mais comment ? C'est bien l'objet de cette deuxième partie.

Le raisonnement très schématique que nous, économistes, tenons, est de dire qu'il y a d'un côté les politiques « horizontales », celles qui visent à créer des écosystèmes, des biotopes dans lesquels mille fleurs vont fleurir, et de l'autre les politiques « verticales », dans lesquelles on choisit des secteurs. On appelle généralement politiques industrielles les politiques verticales, sachant que les politiques horizontales sont plus des politiques de concurrence, d'innovation, de flexibilisation des marchés du travail. Mais on peut aussi étendre le terme de politique industrielle à cette dernière politique.

Il y a beaucoup d'arguments qui militent contre la politique verticale. Le premier est que l'innovation est un domaine dans lequel on se trompe très souvent. Il est souvent opposé à l'intervention publique. On dit : Le minitel,

le Concorde ont été des échecs. Cela montre que l'État ne sait pas choisir et qu'il se trompe ». En fait, c'est un mauvais procès qui est fait à la politique industrielle car les entreprises privées aussi se trompent beaucoup. Le processus d'innovation, c'est se tromper souvent et, de temps en temps, trouver une perle. La seule différence entre le secteur privé et l'État, c'est que l'État, quand il a commencé à se tromper, ne sait pas s'arrêter. Dans le secteur privé, les actionnaires stoppent le processus. Dans le cas de l'État, c'est très différent. Un Président de région dira qu'il faut absolument continuer, sinon c'est un drame pour l'emploi. Et beaucoup d'autres raisons, bonnes ou mauvaises, peuvent inciter l'État à ne pas s'arrêter. Se tromper n'est pas grave, mais l'État ne sait pas tirer les conséquences de ses erreurs. Il faudrait essayer d'y remédier.

L'autre point, très micro-économique, est ce qui compte dans la nouvelle concurrence internationale. C'est la variété et la différenciation des produits, le bon *product mix*, le bon *design*, avec ce fameux exemple d'Apple. Si on demande aux industriels quelle est la bonne façon de faire Apple, cela ne marchera pas.

Il faut également tenir compte du risque de capture, ou des intérêts bien compris. Des *vested interests* vont capturer la politique industrielle pour leurs propres besoins. C'est une évidence dans le cas de l'État, d'où la question de gouvernance autour de la politique industrielle.

Enfin, il y a le problème de l'information. La critique consiste à dire : « Si les entreprises privées elles-mêmes n'arrivent pas à deviner dans quel sens va l'histoire, est-ce que l'État est bien armé pour le faire, lui qui est loin des marchés ? ».

Et il y a les arguments *pour*. En premier les externalités. L'État peut aider à ce que les externalités de connaissances se passent bien. Qu'appelle-t-on une externalité de connaissances en économie ? C'est un terme très pompeux pour dire que les ingénieurs de sociétés concurrentes se rencontrent autour d'une pizza ou d'un café. C'est ainsi que se fait la fertilisation croisée des technologies. C'est la raison pour laquelle en France, nous avons fait les pôles de compétitivité ce que l'on appelle des *clusters* dans tous les autres pays du monde.

Autre argument *pour* : la perspective de beaucoup d'investissements à long terme. Il est probable que dans certains secteurs, comme celui de l'énergie, où il faut investir à très long terme, le secteur privé, qui a des contraintes de rentabilité de plus court terme, aura du mal à le faire.

Il reste une mauvaise raison pour faire de la politique industrielle, mais il faut aussi ternir des mauvaises raisons, c'est que les Chinois, les Indiens, les Américains, et beaucoup d'autres, en font. Si nous sommes les seuls à ne pas en faire, cela sera très handicapant.

Economic theory and Public Intervention in the Industrial Sphere?

Peter K. Schott
Yale School of Management

How to best target policies and instruments? What should be the involvement of sub-national levels of decisions, such as clusters? Is it at the end a case for regional policies? What can we learn from US industrial and innovation policies?

As traditionally defined, "industrial policy" describes government actions focused on promoting specific industries, such as "green" energy. It often involves subsidizing those industries or protecting them from international competition during their (often prolonged) "infancy". It was used most extensively in development during the 1960s and 1970s, but also gains in popularity during recessions, when governments feel intense pressure to preserve or create new jobs. Favorable attitudes toward industrial policy also receive a boost from the torrid growth of China, a "managed" market economy. That perceived link between outsized performance and intervention in resource allocation is reminiscent of 1980s Japan.

Economists generally are wary of industrial policy, viewing it as an excuse for protectionism or a manifestation of corruption or bureaucratic capture. While I share this skepticism, I believe governments' temptation to intervene in markets is too strong to be avoided, and therefore that economists should play a role in outlining how industrial policy can be better or worse depending upon how it is conceived and structured. The best "industrial" policies have three features. First, they are "general" in the sense that they establish rules of the game or promote new activities with spillovers, but do not favor particular actors or industries. For example, a government might

subsidize bilingual education, but not the creation of English-language call centers. Likewise, it is better to establish a carbon tax than to subsidize firms researching or producing a given "green" technology. Second, any policies that are enacted should establish clear criteria for success or failure, have built in sunset clauses, and be managed by independent bureaucrats possessing the relevant technical expertise. Without these features, a given policy might persist long past its usefulness or be "captured" by its beneficiaries. Finally, industrial policy should be designed to complement comparative advantage: trying to establish an electronics cluster in a county with few electrical engineers makes little sense.

▶ The U.S. example

While U.S. policy does not always adhere to these guidelines (see, for example, its long-run support of the sugar industry), it does adopt a more hands-off stance than other countries. A particularly compelling setting in which to see this hands-off approach is the evolution of U.S. manufacturing over the past few decades.

During the 1980s, the U.S. faced substantial competition from Japan (and its feared Ministry of International Trade and Industry, or MITI), starting with the auto sector and spreading to electronics. Then, beginning in the 1990s, competition from very low-wage countries intensified, driving the share of U.S. imports originating in countries like China from under 5 percent in 1990 to almost 25 percent today. This competition instigated substantial re-structuring of U.S. manufacturing, causing labor-intensive industries like apparel and textiles to virtually disappear. And, while there was a reallocation of manufacturing employment from these industries to sectors that were more in line with U.S. comparative advantage, like pharmaceuticals, overall manufacturing employment declined substantially. Indeed, between 1979 and 2005 the United States lost 30 percent of its manufacturing jobs, equivalent to approximately 6 million workers.

One might have expected this large structural shift in the U.S. economy to have had a devastating effect on the U.S. labor market, particularly since most of the losses were concentrated during the 2001 recession. But it didn't. Between 2001 and 2004 the United States lost 2.7 million manufacturing jobs, but its unemployment rate increased just 2 percentage points, from 4 to 6 percent. By comparison, the unemployment rate increased by 5 percentage points after the 1981 recession, where many fewer manufacturing jobs were lost, and increased by 5 percentage points during the more broad-based 2007 recession.

The relatively swift decline of U.S. manufacturing employment occurred without any severe disruption of labor markets, and without any strong industrial policy designed either to protect historical sectors or to promote new ones. Rather, events played out much as trade economists would expect: as factors were released from declining firms and industries, they were absorbed by ascending firms and industries more in line with U.S. comparative advantage. There is abundant micro-evidence of these adjustments. At the macro level, we observe that even though U.S. manufacturing employment has fallen substantially since the 1980s, its real value added continued to grow at historical levels, doubling every 20 years or so. Likewise, despite the rise of China and other East Asian tigers, the U.S. contribution to world manufacturing value added has changed only slightly since the 1980s. The large, implicit rise in U.S. manufacturing value added per worker has two sources: product upgrading and technological change. As competition from low-wage countries intensifies, these adjustments lead to substitution of human or physical capital for raw labor. These adjustments sometimes occur within firms (IBM, for example, has managed to survive for 100 years) and sometimes take place across firms, as incumbent enterprises die and are replaced by entrants.

Many pundits during the 1980s predicted the demise of U.S. manufacturing, asserting that there was no way it would be able to compete with lower-cost Japanese firms and the might of MITI. With the benefit of hindsight, we know that these analyses placed too little weight on firms' and entrepreneurs' ability to adapt. The US experience also highlights one proper focus for policy, i.e., one that targets workers rather than jobs by facilitating the transfer of labor from declining to ascending firms and industries.

Un pacte social pour sauver l'industrie

Philippe Varin
PSA Peugeot Citroën

Ma conviction est que notre pays a besoin de ce que j'appellerai un pacte social pour retrouver, la compétitivité de l'industrie. J'ai derrière moi vingt-cinq ans d'industrie dans l'aluminium, j'ai vu disparaître Pechiney et cela laisse des traces. J'ai été amené à vendre de l'acier anglo-néerlandais par nécessité, puisque l'on n'avait pas les matières premières chez Tata. Aujourd'hui, PSA Peugeot Citroën emploie 100 000 personnes en France, on y produit 40% de nos modèles, 85% de nos moteurs et pratiquement 90% de notre recherche. Nous avons 15 000 chercheurs et nous dépensons deux milliards d'euros en recherche en France. Nous sommes le premier déposant de brevets. Il est urgent que le groupe devienne global, puisque dans l'automobile, 60% de la croissance va venir de Chine et d'Inde. Il faut savoir que 5 Chinois sur 100 ont aujourd'hui une voiture, en Inde 2 sur 100, tandis qu'en France, ce sont 50 sur 100 et aux États-Unis, cela monte à 80 sur 100. Le potentiel de croissance de ces marchés automobiles est énorme.

L'industrie est en danger. Le poids de l'industrie baisse dans le PIB. Il est de 14% en France aujourd'hui. Il faut savoir qu'il est passé en dessous de celui de l'Angleterre qui est à 15%, bien en dessous de celui de l'Allemagne à 23%. Allons-nous continuer à trouver normal que le poids de l'industrie perde un point de PIB tous les ans et que la balance commerciale de la France en 2010 soit de −50 milliards d'euros ? L'Allemagne est à +150 milliards sur la base de 2010. Cette inquiétude repose aussi sur ce que nous voyons dans l'industrie automobile. Le rythme de production de l'Allemagne depuis dix ans est de 5 millions de voitures par an. En France, il y a dix ans, nous produisions plus de 3,3 millions de voitures ; actuellement, nous en avons déjà perdu un tiers en termes de production.

Travailler sur les filières et les normes

En trois points, je voudrais faire partager cette idée qu'il n'y a pas de fatalité. Le premier point porte sur l'innovation. Certes les industries françaises ont un retard en matière de recherche et développement, avec 1,3% du PIB, contre l'Allemagne qui investit 1,8%. Mais je ne suis pas pessimiste, parce que je pense que tout ce qui a été fait sur le crédit d'impôt recherche, sur les pôles de compétitivité et récemment sur le Grand Emprunt, génère une bonne dynamique. Il faudrait plutôt chercher du côté de l'Europe, parce que je trouve anormal que, dans ce que l'on appelle le «Programme-cadre 7», qui est le programme de recherche de Bruxelles, soit 54 milliards d'euros sur plusieurs années, moins de 1% soit affecté à l'automobile. Espérons que cela sera différent dans le Programme 8. Il faut que sur les grands secteurs européens, Bruxelles puisse allouer l'argent de manière prioritaire en recherche, mais aussi beaucoup en développement. Je pense que c'est aux entreprises de faire leur travail, pour utiliser dorénavant tous les atouts dont nous disposons. Il faut travailler beaucoup plus sur les filières, sur les standards et sur les normes, nous ne le faisons pas assez. Sur ce plan, les Allemands sont bien plus forts que nous. C'est pourtant l'arme du futur.

J'ajouterai que dans le cadre des produits comme les nôtres, les marques sont plus importantes que la technologie, ce qui nous protégera à long terme en Chine, en Inde ou ailleurs. L'avantage des marques est pérenne et on l'oublie trop souvent.

Alléger le coût de production en France

Le deuxième point concerne les coûts de production. La France a de bonnes infrastructures et une énergie compétitive. Je pense que les entreprises françaises, en moyenne, en matière de compétitivité, sont très bonnes selon les standards européens. Mais nous observons depuis dix ans un coût du travail qui dérive. Il ne s'agit pas du salaire net, il s'agit des charges qui pèsent sur le travail. Cette année, le coût du travail en France dans nos industries dépasse celui de l'Allemagne. L'année dernière, il était de 33 euros par heure, toutes charges comprises. Nous avions un avantage de 12% sur l'Allemagne et en dix ans, nous l'avons perdu.

Aujourd'hui, il faut basculer une partie des charges qui pèsent sur le travail – qui ont trait à la famille et d'autres rubriques également qui ne sont pas liées au travail – sur d'autres assiettes fiscales. Les Allemands ont choisi il y a huit ans de basculer la TVA. À nous de trouver le moyen d'y arriver, mais il serait beaucoup plus logique sur le plan économique que les implantations supportent leurs cotisations à ces charges, et que le coût du travail ne soit pas

surtaxé, ce qui conduit à un cercle vicieux. Il faut savoir que lorsqu'un ouvrier est payé à Mulhouse 100 euros nets, il y a 83 euros de charges. Pour le même employé, payé 100 euros nets à Wolfsburg, il y a 47 euros de charges.

▶ Compter sur les ressources humaines

Dernier point, en ce qui concerne l'alignement du marché du travail aux besoins des entreprises, nous pouvons faire beaucoup pour essayer de réduire l'anxiété de l'ensemble des salariés, de devoir quitter l'entreprise à un moment ou l'autre. Cela arrivera de plus en plus. Aujourd'hui, quand on se retrouve sur le marché du travail, c'est le trou noir. Les entreprises ont beaucoup à faire dans ce domaine en matière de validation des acquis professionnels pour que chaque employé ait un livret des acquis professionnels qui lui donne une sorte de sécurité et lui permette de travailler dans d'autres entreprises ou secteurs de telle manière que l'on puisse faire des transferts d'emplois lorsque nous avons des problèmes et que ces transferts nous permettent de résoudre notre problème de flexibilité industrielle. Il ne s'agit par de revoir le Code social, le Livre III, le Livre IV, etc., il s'agit d'anticiper les problèmes et de pouvoir les traiter. Aujourd'hui, sur le plan individuel, tout ce qui est rupture conventionnelle remplace très souvent les licenciements. Et cela se passe bien. Il faudrait imaginer la même chose sur le plan collectif.

▶ L'avenir est aux *clusters*

Nous devons partager cette vision au niveau national. Pour cela, il faut des politiques transversales. Je ne suis pas très favorable aux politiques verticales. Il faut travailler sur l'écosystème. On voit très bien ce qu'il y a à faire : travailler au niveau des filières. C'est du ressort des entreprises. L'énergie travaille bien, voire très bien. L'aéronautique travaille bien, voire très bien. Nous devons être beaucoup plus efficaces dans le domaine de l'automobile.

Dernier point, cette action doit aussi se faire au niveau régional. Je ne suis pas pour les champions nationaux. J'ai passé du temps en Angleterre et j'ai été dégoûté des champions nationaux. Je ne pouvais plus en entendre parler en tant que Français. En revanche, je suis pour les champions régionaux. Un *cluster* en Galice, un *cluster* de la plasturgie dans le Jura, de l'aéronautique à Toulouse, de l'automobile dans les pays de l'Est, sont des bases sur lesquelles nous pouvons nous appuyer à l'avenir. Je reste confiant, car la nécessité est mère de la créativité. Il faut simplement que l'on reconnaisse la nécessité.

L'industrie a besoin d'être aimée

Hervé Machenaud
EDF

Pour moi, la politique industrielle a deux sens. C'est soit la vision, l'ambition, la volonté, l'espérance, et la stratégie de l'industrie à l'époque de Georges Pompidou, dont notre président faisait récemment l'hommage, soit la régulation. Je suis pour le premier, pas pour le second. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation où l'industrie est devenue un outil en France. Je me souviens que dans les années 1970, les professeurs nous expliquaient que la France était un pays archaïque parce que son industrie représentait encore 35% du PIB. Actuellement, nous sommes fiers, puisqu'elle ne représente plus que 14% !

Dans les années 1990, l'industrie était utilisée comme un outil de la performance financière. Aujourd'hui, elle est utilisée comme un outil de la politique économique et sociale. L'industrie n'existe plus en tant que telle, et moi, je rêve d'un pays où l'on aime son industrie. Pour qu'elle se développe, l'industrie a besoin d'être aimée et de ne pas être un outil. Que signifie être un industriel ? C'est évidemment produire un bien, mais aussi c'est avoir un métier qui permette de contrôler la production de ce bien, et d'améliorer constamment la qualité de ce bien et son utilité. C'est donc être constamment aiguillonné par le désir de fabriquer des produits dont la qualité s'améliore de plus en plus, pour de plus en plus de clients, évidemment en gagnant de l'argent, mais pas seulement. Pour obtenir ce résultat, il est nécessaire d'innover en permanence et d'aller là où le marché se développe parce que c'est là où l'innovation doit se faire. Or depuis trois décennies, le centre de gravité du monde s'est déplacé vers l'Europe de l'Est, la Pologne, le Brésil, la Turquie et surtout, l'Inde et la Chine.

▶ Ce n'est pas une menace, c'est une opportunité

Dans les années 1960, les États-Unis étaient pour nous la menace, et nous avons parfaitement relevé les défis industriels dans l'aéronautique, dans l'automobile et dans l'énergie. Dans les années 1970, c'était le Japon, et aujourd'hui, nos croissances sont intimement liées. La croissance et le développement ne sont pas un gâteau que l'on se partage, mais un foisonnement auquel tout le monde doit coopérer. C'est pourquoi ma conviction est que l'industrie française, si elle s'enferme, mourra, en entraînant ses emplois. Si elle s'ouvre, si elle se développe dans les pays où elle s'installe, et si elle coopère avec ces pays, alors elle gardera sa position éminente.

Il existe tout un débat sur les transferts de technologie. Ce qui fait la valeur d'une industrie, c'est évidemment son niveau technologique à l'instant donné. Mais il ne faut pas s'endormir sur ses lauriers technologiques. Seules comptent les capacités d'innovation.

Le secteur du nucléaire est évidemment un exemple très important. La France est aujourd'hui sans doute dans une position de *leader* grâce à un modèle industriel dans lequel EDF maîtrise le processus industriel et la boucle d'amélioration en continu de son outil de production et des équipements de ses fournisseurs. Ce *leadership* industriel ne peut pas perdurer simplement à cause du programme français. L'ensemble de la filière doit s'ancrer là où cette industrie se développe, en particulier en Chine qui va construire le plus grand programme industriel. La moitié des centrales nucléaires du monde va être construite en Chine dans les années qui viennent. La question est d'y être ou de ne pas y être et non pas comment faire pour garder notre technologie.

▶ Être là où le marché existe

Je vais donner l'exemple des petites et moyennes entreprises françaises du secteur du nucléaire, regroupées dans une association qui s'appelle PSFE, qu'EDF a entraînée en Chine il y a un peu plus de quinze ans. Aujourd'hui, cette association compte environ 70 entreprises et 80% d'entre elles font un milliard d'euros de chiffre d'affaires en Chine. Elles exportent en moyenne entre 8 et 10 fois plus que la moyenne des PME françaises, et elles ont réalisé 25 des investissements importants en France liés à leur activité. Ceci pour démontrer l'importance d'être là où le marché existe et les innovations se développent. Il ne faut pas se scléroser et continuer à exporter indéfiniment. Bien sûr, la Chine, le Brésil, l'Inde vont nous concurrencer, mais la réponse n'est pas dans une défense passive et jalouse de sa technologie, elle est évidemment dans le fait de coopérer et de trouver, du fait des besoins

nouveaux qui sont créés chez nous, et du fait de notre présence dans ces pays-là, l'innovation et la confiance dans nos capacités d'innovation.

En conclusion, je dis «oui» à une politique industrielle qui donne une vision, une ambition, une stratégie pour notre industrie, une politique industrielle qui fasse confiance à l'industrie et à l'ingéniosité de ses ingénieurs pour trouver les voies et moyens de son développement dans l'intérêt général. Je dis «non» à un politique qui utilise l'industrie pour mettre en œuvre une politique économique et sociale à court terme.

Technology is a Long-Term Investment

Edoardo Reviglio
Cassa dei Depositi e Prestiti

I am not going to talk much about industrial policy, but I am going to talk about investments, which is a topic that, after the crisis, became quite central to policy makers and to financial markets.

I think that Erik Orsenna is right –time, or history, is increasing its speed, very much so. If you think about the Industrial Revolution, it took about two and a half centuries and now, globalization, the way we know it, has happened since the fall of the Berlin wall, that is in the last 20 years, and the speed will increase even more.

The demand for capital investment worldwide will be huge in the next decades. If we look at 2050, worldwide GDP will grow five times from 78 billion to 308 billion. World population will increase, as you all know, from, 6.9 billion to 9.5. In Africa, it will double from 1 to 2 billion, in Asia, from 4 to 6.5 billion. This means that about two-thirds of the world's population will go through a phase of growth and development, very similar to what Europe and Japan went through after the Second World War. So, we are talking about 5-6% growth in GDP, a huge demand for long-term investments, infrastructure, energy, climate change, globalization, technology and social services. This is a huge challenge. McKinsey recently calculated that China would have to build a city equivalent to New York City every year for 30 years and India, a city as big as Chicago every 2 years for the next 30 years. This will be a great challenge in terms of natural resources and the environment. Of course, only technology can help us and of course technology itself is a long-term investment.

So, the demand for capital investments is going to increase dramatically. Savings rates might not be enough, so that means that interest rates might go

up in the future. The competition on the global market of savings will increase.

So, what do we do? All the countries of the world should have new rules to attract long-term investments and create incentives to make them more attractive. We should build financial instruments, which can go in the portfolios of large institutional investors; to think that pension funds, insurance companies and sovereign wealth funds have assets about 40% worth of the world's GDP! We are talking about 55 billion euros. Now they invest about 2% in infrastructures as an asset class. If those 2% only went up to 10%, we would probably have enough financial resources to finance the great need for long-term investments worldwide.

▶ What to do in Europe?

We, the Cassa dei Depositi, together with the EAB, the Cave W. German and the Custom Depository are long-term investors. These institutions created the club of long-term investments and we are trying to do some positive lobbying to say to the European Commission that we need a new regulatory framework to attract long-term savings to Europe to finance the 2020 strategy. By 2020, we need about 2 trillion euros in investment for the ten T&T&E and for the Broadband.

This means among other things, that accounting rules –Basel III– are extremely bad for long-term investment. Banks are not going to invest with those kinds of rules. Generally speaking, the mark-to-market is not a good incentive, especially for institutional investors. Pension funds and insurance companies have long-term liabilities and assets, so it is okay if they match long-term assets with long-term liabilities. And now, the new Solvency II too, which is a European directive, again is not helping long-term investments at all.

We need fiscal incentives, of course, because in project financing, these investors are going to buy the financial instruments with the project financing underneath. Since we do not have public money to put into this infrastructure, if we get fiscal investments, we are going to make it.

Corporate governance –better rules for non-regulatory risk, because that is the big point of project financing– long-term equity funds, project bond initiatives, new financial instruments, all those are needed.

Europe can make it if it can, on one hand, attract long-term investment to foster growth, some schumpeterian growth as Philip Aghion was saying, not keynesian, and at the same time, we have to take advantage of this great opportunity of development by going to other countries and cooperating with emerging markets, helping them to build infrastructures and long-term investments there.

À l'État de donner des signaux cohérents

Jean-Pierre Hansen
GDF Suez

J'ai une très bonne nouvelle. La question posée sur le rôle de l'État dans la réalisation des investissements de long terme, y compris leur financement a été résolue voici 250 ans, par Adam Smith qui a dit que le troisième devoir d'un souverain et d'une république était «d'ériger et d'entretenir les institutions publiques d'une part, mais aussi les ouvrages publics qui sont au plus haut point utiles au commerce.» Je crois qu'au niveau conceptuel, entre économistes, la question est réglée. Le tout est de savoir comment, quand et par qui.

Faisons une hypothèse qui n'est pas vraiment héroïque. Adam Smith voulait dire, non pas «ériger», mais «faire ériger» ; «entretenir» pouvait également dire «faire entretenir». Je voudrais argumenter très rapidement que le rôle de l'État dans la matière n'est pas substitutif, mais il n'est pas antinomique avec celui des acteurs privés, il est plutôt complémentaire. L'État, à mon sens, doit fixer d'abord les règles du jeu, que ce soit en politique énergétique ou en politique industrielle. Lui-même n'agit pas toujours bien quand il fait quelque chose. Le bon sens commun dirait : «faites ce que je dis, mais pas forcément ce que je fais.»

Prenons le cas de l'État opérateur. Il y a un déterminisme absolu à ce qu'un État soit opérateur dans les grands investissements ou les grandes installations industrielles. Je vais prendre un exemple qu'il est un peu délicat d'évoquer ces derniers temps, mais même dans l'exploitation de grandes unités de production comme les unités nucléaires, un pays comme la France a pris l'option que ce soit non pas la puissance publique, mais son émanation qui soit l'exploitant des centrales nucléaires. Ce n'est pas le cas dans d'autres pays comme les États-Unis.

L'État ou des groupes d'États doivent fixer les règles. Pour faire une petite phrase à la Duras, l'État doit-il être investisseur, forcément investisseur dans ce genre d'investissement à très long terme ? La réponse est un peu plus difficile. Il y a des investissements à long terme motivés par la croissance en énergie. Ce sont les pays émergents. Je vais faire l'hypothèse, un peu héroïque celle-là, que quand il y a des investissements à financer par la croissance, les marchés financiers jouent leur jeu. Mais qu'en est-il lorsqu'il s'agit de financer des investissements nécessités, non pas par la croissance, mais par des politiques spécifiques communes qui s'appliquent à un secteur ?

▶ L'exemple de la « décarbonisation »

Je prendrai un exemple assez simple, la « décarbonisation » au niveau européen. Les économistes diraient que le carbone est un problème de correction d'une externalité. Mais c'est aussi un peu un problème de politique industrielle puisque les autorités publiques européennes, et à fortiori nationales anticipent de ce fait un nouveau marché qu'elles veulent faire conquérir par les Européens. Il y a eu des signaux importants. Le problème est que la politique européenne de « décarbonisation » a donné deux types de signaux. Un premier signal indiquant que tout cela se fera par le marché, exemple le marché du CO_2. D'un autre côté, le renouvelable doit se faire par un mécanisme qui n'est pas de marché. Non seulement les tarifs sont garantis sur un marché électrique européen que l'Union européenne a voulu compétitif, mais ils sont calibrés en euros et s'appliquent en plus dans un market design où ils ont la priorité sur toutes les autres formes d'énergie. Donc, marché d'un côté et instrument régalien de l'autre.

Cela a eu pour conséquence que l'énorme développement de l'éolien en Allemagne, par exemple, a poussé les prix de l'énergie à la baisse dans les six pays qui constituent le Centre-ouest européen, ce qui empêche aujourd'hui de dégager les moyens nécessaires pour renouveler le parc. Dans quatre ou cinq ans, on sera au rendez-vous du renouvellement de l'équipement normal. Qu'en est-il donc s'il s'agit de renouveler les équipements existants par des équipements plus lourds qui empêchent d'émettre trop de carbone ?

Autre effet pervers : cela limite bien sûr le CO_2 émis, ce qui était le but, mais cela pèse sur le prix du CO_2 sur le marché libre qui a été un des instruments voulus par les institutions européennes et même par les pays. De manière plus générale, cela limite les investissements et la sécurité de l'approvisionnement.

Je peux aussi citer comme exemple de relative incohérence la nouvelle politique énergétique actuellement examinée au Royaume-Uni. Je sais

qu'il n'y a pas de pire zèle ou de plus grand zèle que celui des nouveaux convertis, mais quand le Royaume-Uni s'est rendu compte que le marché électrique, si souvent promu, ne générait pas les bons signaux de long terme, le gouvernement a envisagé de superposer sur ce marché électrique des processus de *tender*, d'enchères. Très bien ! Sauf qu'il ne faut pas que les machines issues de ces enchères aient un avantage indu par rapport aux machines qui, elles, sont et resteront du ressort du marché.

▶ Deux à trois trillions d'euros sur trente ans

Sur ce paysage, on attend *grosso modo* des investisseurs privés qu'ils mobilisent Europe de l'Ouest pour l'énergie – machines et réseaux – de l'ordre de deux à trois trillions d'euros sur trente ans. Certains opérateurs du milieu financier (la BEI pour ne pas la citer) disent : « Pas de problème, le privé le fera parce que c'est rentable et sans risque. » Je ne le crois pas. Je crois que le risque régalien notamment existe et dans cette espèce de relation principal-agent, comme disent les économistes, où le principal (le régalien) dit « voilà ce que vous devriez faire » et l'agent (l'opérateur) dit « oui, je veux bien le faire si je reçois le bon signal », je voudrais vraiment plaider pour une cohérence des signaux. L'État ou le groupe d'États ne doivent pas certainement pas tout faire, mais ils doivent donner des signaux cohérents.

Échanges

Eric Le Boucher

On dit que l'industrie va manquer de talent, et de bras. C'est vrai en France, c'est vrai aussi aux États-Unis. Comment attirer à nouveau les talents de la finance vers l'industrie, sinon en donnant des salaires équivalents ?

Philippe Varin

Je ne suis pas sûr que ce soit la seule condition pour attirer les jeunes sur les carrières d'ingénieurs. Je ne suis pas le seul à avoir la conviction que les dix ans qui viennent seront la décennie des ingénieurs. Il y a tellement de problèmes à régler qu'il y aura des propositions exaltantes pour les ingénieurs et qu'on les paiera. L'histoire pour moi est assez claire. Maintenant, il faut en convaincre les étudiants. Je crois qu'il y a une responsabilité collective de communication sur ce qu'est l'industrie, y compris de la part de l'industrie. C'est pour cela que notre groupe a introduit un réseau de communication avec les plus grandes universités et les centres de recherche, parce qu'il faut que nous soyons connectés. C'est le premier point.

Je pense qu'il faut que l'on ait une part de marché plus importante et c'est possible. Je pense que ce qui est fait pour les universités va généralement dans le bon sens, et va favoriser l'alignement universitaire avec l'industrie. Il faudrait que l'on ait une démarche similaire à celle de l'apprentissage.

Il faut également que nous soyons prêts à importer des ressources, parce que l'Europe va être de toute façon à court d'ingénieurs pour les années qui viennent. J'étais récemment dans le Tamil Nadu, en Inde. Le Tamil Nadu a la même la population de la France. J'y parlais de l'importation d'une usine, et je posais la question des compétences. Cela a été l'hilarité générale, parce que l'on m'expliquait que sur 60 ou 70 millions d'habitants, il y avait un million de

graduates et qu'il n'y avait aucun problème. Nous n'avons pas les bons réflexes. Il va falloir que nous soyons en mesure d'importer plus de compétences. Ce n'est pas vrai qu'en France, c'est aussi vrai pour le reste de l'Europe.

Lionel Fontagné

Je voudrais revenir sur le débat concernant la comparaison France-Allemagne et les performances. Effectivement, c'est un sujet de grande préoccupation de ce côté du Rhin. J'ai remarqué que cela préoccupe moins les Allemands. Sur le solde extérieur comparé de la France et de l'Allemagne, quatre explications peuvent être données. Il y a une explication macroéconomique, c'est-à-dire que la France et l'Allemagne n'ont pas suivi exactement les mêmes politiques macroéconomiques, ce qui a des conséquences, par exemple, en termes de consommation, en termes de rythme de la consommation et donc des importations. C'est le premier point.

Le deuxième point, assez méconnu en France, est que la confrontation bilatérale de l'industrie française et de l'industrie allemande est très grande. On a en tête en France que l'on fabrique des Airbus et des sacs à main, et que les Allemands font des machines-outils. On appelle cela « la spécialisation » et on a l'impression que les deux pays sont spécialisés très différemment. En réalité, ce n'est pas du tout le cas. Évidemment, il y a plus de sacs à main dans les exportations françaises que dans les exportations allemandes, et inversement, il y a plus de machines-outils dans les exportations allemandes. Mais si on calcule la probabilité au niveau le plus fin possible qu'un Français rencontre un Allemand qui vend le même produit sur le même marché la même année, cette probabilité est de 80%. Les industriels français sont dans le monde, statistiquement, ceux qui rencontrent le plus d'industriels allemands qui vendent la même chose qu'eux. C'est généralement un peu plus cher, et souvent de meilleure qualité. Le problème est quand l'écart de prix entre les deux se réduit. A ce moment-là, les Français se retrouvent à vendre quelque chose qui est perçu comme d'un tout petit peu moins bonne qualité. Les consommateurs sont prêts à payer un petit peu plus cher pour avoir une voiture allemande plutôt qu'une voiture française. Si les deux voitures se vendent au même prix, cela devient difficile de vendre des voitures françaises.

Troisième explication : le coût du travail a d'abord évolué dans un sens, et c'est ce qui a masqué plusieurs choses, et ensuite en sens inverse, mais à des rythmes différents. Après la réunification et jusqu'à 2000, les Allemands sont devenus l'économie la plus chère du monde, pour toutes les raisons que l'on connaît. Ils s'en sont aperçu et ont réagi très fort, avec une politique de modération salariale, en distribuant pas aux salariés les gains de productivité.

Pendant la première période et jusqu'à 2004 en fait (parce que les premiers effets se sont fait sentir à partir de l'été 2004), les Français ont gagné plus de 10 points de coût sur les Allemands. Cela a masqué d'autres problèmes de l'industrie française. Ce qui a été très violent pour les industriels français, c'est que les Allemands ont fait le chemin inverse en quatre ans. Ils ont repris les 10 points de coût. Si l'on compare l'année de sortie de cette réunification allemande jusqu'à avant la crise de 2008, on s'aperçoit que le niveau des coûts comparés entre la France et l'Allemagne est le même. On a eu ce mouvement, dans un sens, puis dans l'autre, qui a été vivement ressenti par les industriels.

La dernière dimension est beaucoup plus microéconomique. Les responsables d'entreprise en parlent beaucoup mieux que les économistes. Dans les stratégies, le management des entreprises, l'organisation des chaînes de valeur ajoutée, les Allemands ont fait probablement beaucoup plus et beaucoup mieux que nous et ont profité de leur géographie plus favorable puisque leur *hinterland* sont des pays à bas coût. Notre *hinterland*, c'est l'Espagne. Tous ces éléments sont derrière l'évolution des coûts comparés entre la France et l'Allemagne.

Cela dit, il est très important de se rendre compte que les Allemands n'ont pas utilisé cet avantage de coûts pour casser les prix en Europe, où en tout état de cause, les Français ont suivi. *In fine*, les prix français et les prix allemands sont restés les mêmes. Mais les marges allemandes ont beaucoup augmenté et elles ont été distribuées en partie aux actionnaires, en partie pour se désendetter et surtout pour faire beaucoup plus de R&D dans l'industrie que ne l'ont fait les Français. Le pire est probablement devant nous.

Question du public

Quelle est la lecture de la politique industrielle chinoise d'Hervé Machenaud ? Qu'est-ce qui est reproductible chez nous et qu'est-ce qui est chinois ? Je ne pense pas que l'on veuille importer le parti !

Hervé Machenaud

La politique industrielle chinoise est planifiée, regarde à très long terme et travaille sur un mode «test, échec, re-test». Elle travaille sur un mode extrêmement pragmatique et dans une forme de consensus fondé sur l'observation des résultats.

Deuxième élément qu'il est important de noter, et c'est une différence importante avec la situation japonaise. La Chine, comme chacun sait, compte 1 500 millions d'habitants, et pour le moment, il y en a 400 ou 500 millions qui sont dans le système économique, 800 millions qui n'y sont pas encore, d'où le fait qu'il y en a entre 15 et 20 millions par an, environ, qui rentrent dans le système économique et qui s'urbanisent. La destination de l'industrie

chinoise est d'abord chinoise. Le démarrage de l'industrialisation en Chine s'est fait par les exportations parce qu'il n'y avait pas de marché intérieur. Mais, chaque jour qui passe, c'est le marché intérieur qui reprend sur l'exportation. L'objectif de la Chine, c'est évidemment d'avoir un immense marché intérieur, d'où l'importance pour nous et nos politiques industrielles d'être présents sur ce marché dans une forme de partenariat et de coopération avec l'industrie chinoise, c'est-à-dire de s'y implanter et de servir la Chine, les Chinois et la consommation intérieure chinoise.

Philippe Varin

Sur les priorités en matière de R&D au niveau européen, face à une planification extrêmement ciblée sur des secteurs prioritaires, sur des programmes énormes, nous avons un vide sidéral en ce qui concerne la priorisation. Je dirais que c'est une décision à prendre et la Commission doit s'en emparer. Nous avons des secteurs où nous sommes forts en Europe – bien sûr l'automobile en fait partie, mais pas uniquement –, mais il y a des secteurs où nous sommes aujourd'hui absents. Nous avons des choix à faire. En général, dans les entreprises, on dit qu'il faut d'abord développer ses points forts avant d'essayer d'améliorer les points faibles. Je pense que c'est de cela qu'il s'agit en Europe aujourd'hui. C'est faisable dans le programme de R&D qui va se mettre en place dans les deux ans à venir.

Deuxième point : la création de standards, de normes, parce que c'est l'arme de la guerre. En France, nous sommes à la remorque de l'Allemagne, car il faut avoir une vision anticipatrice sur ce sujet, très liée à la question de la recherche et du développement. Cela ne dépend pas uniquement des autorités européennes. Je pense que c'est aussi une responsabilité des entreprises. Nous le voyons dans un cadre très précis qui est celui des technologies hybrides. Nous avons décidé de nous allier avec BMW pour créer des tickets franco-allemands. Si l'on veut fixer un standard sur des batteries ou sur la chaîne de régulation de l'hybride, Bruxelles nous écoutera.

Lionel Fontagné

Pour conclure, l'emploi industriel baisse, la production industrielle augmente. La productivité est au cœur de tout cela. En fin de compte, cela ne se traduit pas forcément par des problèmes d'emplois. Si problèmes d'emplois il y a, ils viennent probablement d'ailleurs, d'un mauvais fonctionnement général dans l'économie. Poussé à intervenir, autant que l'État le fasse correctement.

Cette dimension horizontale de l'écosystème, l'innovation, la concurrence, les *clusters*, le rôle de la normalisation ont probablement un rôle tout à fait

stratégique. À côté, il y a des actions verticales, les Chinois les font. Il faut se focaliser sur certains secteurs, si possible, au niveau européen. Mais, bouger à vingt-sept, c'est toujours très compliqué. Un message très fort est à retenir : il n'y a pas d'incompatibilité entre une politique de la concurrence et une politique industrielle bien faite, à partir du moment où la politique industrielle vise à favoriser les entrées et donc l'arrivée de nouveaux acteurs dans les filières qui ont été sélectionnées. Il est très important que l'on sorte de cette situation où, de façon un peu hypocrite, on discutait à l'infini pour savoir si l'État devait faire quelque chose ou si le marché ferait beaucoup mieux. On comprend que le marché ne fera pas tout, mais que l'État pourrait intervenir sans empêcher le marché de fonctionner. Tel semble l'objectif à viser..

11.

Le consumérisme, progrès de la démocratie ?

Le consumérisme désigne de façon péjorative l'évolution des sociétés développées vers des valeurs liées à la possession matérielle et à la consommation. S'il est paradoxalement un progrès, c'est qu'il apporte un bien-être supplémentaire aux consommateurs. Il implique que ceux-ci soient en mesure de s'organiser pour défendre leurs intérêts : sont-ils prisonniers des entreprises qui leur offrent des biens, des modes et de la pression sociale, ou ont-ils au contraire les moyens de se faire entendre ?

Pour répondre à ces enjeux, l'État a régulé les abus par le droit de la concurrence et le droit de la consommation. Mais l'un et l'autre peuvent être conflictuels. Il a de même mis en place des politiques publiques pour équilibrer les rapports entre l'individu et l'entreprise. Mais les individus, à la fois consommateurs et actifs, peuvent avoir des intérêts divergents. La mise en œuvre d'instruments d'action des consommateurs ne va donc pas sans difficulté : faut-il favoriser les class actions *?*

Contribution du Cercle des économistes

Anne Perrot

Témoignages

Patricia Barbizet • Jean-Louis Chaussade • Loraine Donnedieu de Vabres
Marc Guillaume • Philippe Lemoine • Cornelia Scott • Bernard Stiegler
Philippe Wahl

Modérateur

Patrick Lelong

Le consumérisme, protection des consommateurs et démocratie ?

Anne Perrot

Le terme de «consumérisme» désigne deux notions distinctes : l'une renvoie à l'organisation des consommateurs en tant que groupe d'intérêt, l'autre, plus péjorative, à l'évolution des sociétés développées vers des valeurs liées à la possession matérielle et à la consommation.

Rapprocher consumérisme et démocratie, c'est se poser la question des choix qui s'offrent réellement aux individus lorsqu'ils consomment. Les consommateurs sont-ils prisonniers des entreprises qui leur offrent des biens ? Le sont-ils des modes et de la pression sociale ? Ont-ils les moyens de se faire entendre ?

■ Consommation et protection des consommateurs

Le pouvoir de marché est un pouvoir, dont les abus sont contrôlés par le droit de la concurrence. Par ailleurs, les consommateurs sont dans une situation de désavantage informationnel vis-à-vis des entreprises puisque de nombreuses caractéristiques des produits ou des services qu'ils consomment ne sont pas observables.

Le droit de la concurrence d'une part, celui de la consommation de l'autre, visent explicitement, bien que par des voies différentes, à améliorer le bien-être des consommateurs. Ceux-ci, dispersés, hétérogènes, et souvent de faible poids individuel face aux entreprises ont en effet besoin d'être défendus par diverses politiques publiques.

Toutefois, l'articulation de ces politiques et des instruments juridiques appropriés pour les mettre en œuvre ouvre beaucoup de questions : d'abord,

droit de la concurrence, droit de la consommation et autres modalités juridiques de défense des consommateurs peuvent être conflictuels ; ensuite, les consommateurs sont aussi souvent des actifs et leurs intérêts peuvent diverger suivant le point de vue (consommateurs, actionnaires ou salariés des entreprises productrices) ; la mise en œuvre d'instruments comme les «class actions» pose elle aussi problème : si ces procédures existent depuis longtemps dans certains pays comme aux États-Unis, la France semble hésiter à se lancer dans une voie analogue.

La nécessité d'une information et d'une protection renforcée de consommateurs, par essence ignorants, face à des biens complexes s'est illustrée récemment avec les affaires Médiator et la catastrophe de Fukushima.

La protection des consommateurs passe donc par des canaux multiples et par la nécessité d'une régulation forte et crédible, mais ces régulations ont souvent tendance à avoir un temps de retard sur les avancées technologiques.

■ Les frontières mouvantes des biens de consommation

Les années récentes ont vu émerger de nouveaux biens de consommation que l'on pourrait qualifier de «biens informationnels» : le numérique, ainsi, a favorisé l'apparition de contenus de diverses natures (informations, vidéos), mais a créé du même coup la nécessité de rechercher et d'organiser ces contenus : moteurs de recherche ou bibliothèques intelligentes comme Google et iTunes sont ainsi devenus des marques dont la notoriété est aussi forte qu'a pu l'être celle de biens de grande consommation.

La frontière entre les biens culturels et les biens de consommation s'est estompée, tout comme celle qui séparait naguère plus clairement savoir et information : l'encyclopédie Wikipedia, les sites d'information médicale appartiennent-ils au champ de la connaissance ou à celui des informations ?

Si le champ de la consommation appartenait classiquement au domaine de «l'avoir», l'émergence des réseaux sociaux a bouleversé cette démarcation si bien que de nombreux services attractifs pour les consommateurs appartiennent désormais au domaine de «l'être» : tel est le cas des réseaux sociaux comme Facebook ou Twitter.

■ Grande consommation et *versioning* : de l'uniformité à la discrimination

Si les biens de grande consommation avaient fortement homogénéisé les modes de consommation, certains aspects de la technologie numérique permettent au contraire le *versioning* et la discrimination : les consommateurs sont hétérogènes, leurs goûts sont mieux connus grâce ou à cause de la

manifestation et du traçage de leurs préférences que permet la technologie et les entreprises sont capables de leur offrir des services correspondant au plus près à leur besoins ou envies. On assiste donc à la fois à un élargissement des choix des consommateurs désormais capables d'échapper à une consommation uniformisante, mais en même temps la liberté de choix que permettait naguère le caractère privé de l'acte d'achat peut faire craindre un profilage généralisé des consommateurs (internautes, utilisateurs de cartes bancaires, utilisateurs de *smartphones* géolocalisés…). Ce mouvement est paradoxal : il conduit les consommateurs à écouter la même musique d'un bout à l'autre de la planète, mais permet aux entreprises de proposer à chacun un panel de biens ou de services défini au plus près de ses goûts, révélés par ses comportements passés.

La consommation de biens de luxe connaît elle aussi des inflexions paradoxales : dire que «le luxe ne s'est jamais aussi bien porté», n'est-ce pas en dénier la spécificité même ?

■ De nouveaux business modèles

Démarrée avec l'arrivée du «gratuit» (dans la presse papier, la musique…), la modification des habitudes de consommation fait naître de nouvelles questions pour les entreprises. Les industries du disque, qui n'ont pas su prendre le virage du numérique, ont été les premières à subir l'arrivée de cette vague, mais d'autres secteurs ont rapidement connu à leur tour de profonds bouleversements.

Beaucoup d'entre eux sont liés à ce que les lieux virtuels ou réels de la consommation sont désormais des plateformes dont la vocation essentielle est de «mettre en relation» différentes catégories d'utilisateurs : lecteurs et auteurs, auditeurs et compositeurs de musique, acheteurs et vendeurs. La demande qui s'adresse à ces plateformes est une demande de services de contact et d'accès à l'information. Dès lors, le principal mode de financement de ces plateformes est, comme dans le secteur des médias, la publicité. Mais cette structuration s'accompagne d'une transformation très profonde des rôles des consommateurs et des producteurs : si ce qui a de la valeur est non le contenu (morceau de musique) mais la plateforme qui en permet l'accès, ce sont tous les modes de rémunération des acteurs qui doivent être repensés. L'échec manifeste d'Hadopi pour tenter de plaquer sur le mode de consommation musicale numérique les modes de rémunération classiques des auteurs et industriels du disque souligne bien la nécessité de repenser globalement l'organisation du partage de la valeur. Les musiciens qui ont décidé avec succès de se passer des maisons de disque ont investi dans des matériels permettant leur auto-production, ont utilisé Internet pour se faire connaître et ont ensuite tiré leurs revenus du spectacle vivant, dont les recettes ont explosé parallèlement à la

dégradation des ventes de disques[1]. De la même manière, à peine la loi Hadopi a-t-elle été promulguée que le *streaming*, financé d'abord entièrement par la publicité est venu rendre pratiquement sans objet la protection du droit d'auteur recherchée par la régulation. Le numérique a ainsi flouté la frontière entre amateurs et professionnels, entre producteurs et consommateurs, et a en tout cas profondément remis en question les références classiques en matière de génération des revenus et de partage de la valeur.

La gratuité n'est bien sûr pas le seul mode de consommation lié à l'avènement du numérique, qui s'est accompagné plus généralement d'une multiplication des business modèles : vente par abonnement dans le secteur de la musique, au contraire, vente d'articles à l'unité dans la presse, capacité de discriminer de la part de fournisseurs de services qui disposent d'informations plus riches sur les consommateurs internautes.

Cette session propose de s'interroger sur les questions nouvelles posées par la consommation à l'aire du numérique, dans un contexte informationnel paradoxal : les consommateurs ont accès à de très nombreux sites d'information médicale, mais les comportements d'une industrie pharmaceutique insuffisamment régulée peuvent entrainer des catastrophes sanitaires. Les stars du show business sont écoutées par la planète entière, mais le traçage des préférences des consommateurs permises par les nouvelles technologies permet l'émergence d'offres de consommation extrêmement ciblées.

Comment dès lors protéger les consommateurs et organiser la surveillance des marchés ? Quelles instances de gouvernance sont adaptées à la régulation des biens informationnels ? Comment le droit peut-il accompagner l'émergence de nouveaux modèles de consommation mais aussi de production de contenus ?

1. Comme le montre le travail de Bacache-Beauvallet, Bourreau et Moreau *Portrait des musiciens à l'heure du numérique*, collection du Cepremap, 2011.

Nous sommes en train de sortir du consumérisme

Bernard Stiegler
Institut de recherche et d'innovation

Stricto sensu, « consumérisme » désigne un mouvement militant de défense des intérêts des consommateurs. Il est d'ailleurs intéressant de savoir que les premières actions de consommateurs consuméristes apparaissent en 1910, peu de temps après l'apparition du modèle consumériste en 1908. Hasard ?

Je souhaite prendre le mot dans une acception tout à fait différente : pour moi, le consumérisme est pour l'essentiel ce qui organise le modèle industriel du XX^{e} siècle. C'est le résultat et la combinaison d'un ensemble de processus qui passent par Frederick Taylor, Henry Ford, Joseph Schumpeter, Edward Bernays, Keynes, et bien entendu le Président des États-Unis de l'époque, Franklin D. Roosevelt. Après vingt ans de très grandes difficultés économiques qui vont conduire à la catastrophe de 1929, (vingt et un ans ans après la première usine Ford qui va connaître de grandes difficultés), Ford va trouver un modèle industriel nouveau en partie régulationniste, redistributeur… c'est le consumérisme classique.

Le consumérisme naît aux États-Unis. Il arrive en Europe dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle. Il produit beaucoup de prospérité et une période extrêmement heureuse que j'ai eu l'immense chance de vivre personnellement, mais qui est terminée.

Je soutiens ici que nous sommes en train de sortir du consumérisme. C'est une position très contestée car beaucoup de données mènent à des conclusions opposées et semblent prouver au contraire que nous n'avons jamais été dans une société aussi consumériste. À ceci près, que ceux qui connaissent un peu l'histoire, savent que, en général, c'est quand on n'a

jamais été autant dans quelque chose que la chose est en train d'atteindre ses limites. J'ai une approche systémique. Je suis un systémicien. Ce problème a été soulevé par toutes sortes de gens, comme dans le rapport Meadows en 1970, le texte de René Passet en 1979, «L'économique et le vivant», et tant d'autres. Cela apparaissait comme des élucubrations de doux rêveurs jusqu'à il y a peu de temps.

Cette fin du consumérisme est apparue comme une dure réalité en 2008, et la crise dans laquelle nous sommes, est à mon sens la crise du consumérisme et non simplement la crise du système financier. Je considère que des alternatives au consumérisme sont aujourd'hui en train de se mettre en place.

La réorganisation des consommateurs dont a parlé Anne Perrot peut relever d'un modèle consumériste, mais elle peut aussi être tout à fait autre chose. C'est ce que j'appelle les modèles contributifs et réticulaires. Des réseaux sont en train de se mettre en place. De grandes entreprises comme Google sont en train de mettre en place ce modèle. Malheureusement, d'innombrables managers européens et français en particulier, ne veulent absolument pas le voir. Ils sont en train, en s'aveuglant, de se détruire eux-mêmes. Et je prends ici une position forte devant le Cercle des économistes et j'appelle les économistes et les acteurs industriels à devenir un peu sérieux et à arrêter de se raconter des histoires.

▶ Un océan de questions industrielles d'un nouveau genre

Nous sommes fondamentalement en train de changer de modèle industriel. C'est une bonne nouvelle d'ailleurs car nous avons besoin d'une alternative. Mais, certainement pas d'une alternative consumériste. Les personnes qui s'organisent aujourd'hui, sont des contributeurs. Ce ne sont pas des consommateurs. Et cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de modèles consumeristes de cette évolution. Il y en a. Et quand je dis que nous sortons du consumérisme, cela ne veut pas dire qu'il n'y a plus de marketing ou de publicité. Le modèle de Google repose sur la publicité entre autres choses. Mais c'est tout à fait différent du modèle consumériste.

Le modèle consumériste a atteint ses limites. Je me suis intéressé à ces questions à cause d'une étude de marketing qui a été faite par le cabinet Highwry pour le compte de la France et de la grande distribution française. Il montrait, en 2004, que les consommateurs «avaient le blues», commençaient à changer d'attitude et à dire : «Je consomme et ce n'est pas bien de consommer. Et je ne me sens pas bien de consommer.» Un des très grands sujets de la médecine, en lien avec les addictions, est actuellement

le consommateur *addict* qui est malheureux de consommer. Les jeunes générations cherchent à changer de modèle.

Ces modèles ont évolué, il y a vingt ou vingt-cinq ans, avec l'apparition du logiciel libre. Ce n'est pas simplement la consommation qu'il faut regarder. C'est la recherche, l'innovation, la production et la distribution. C'est l'ensemble du modèle qui est en train de muter.

La question du consumérisme au sens des associations de consommateurs, est donc pour moi un problème microscopique dans un océan de questions industrielles d'un nouveau genre.

Une société gâtée ?

Marc Guillaume
Université Paris-Dauphine

On ne parle plus guère aujourd'hui de «société de consommation» : cette expression a caractérisé une époque et un espace économique, la vingtaine d'année de croissance forte des pays occidentaux qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. C'est plutôt en termes de consumérisme, dans un contexte d'économie mondialisée, que se pose maintenant la question de la consommation et de ses éventuels rapports avec la démocratie

▶ Les ambiguïtés de la consommation

Dans son sens le plus large, la consommation, comme appropriation de biens et de services divers, réunit deux composantes :

a. Ce qui rend la vie humaine plus *intensive* et plus *extensive*, en permettant de nouveaux *exercices*[1]. Tout ce qui permet d'aller plus loin, plus vite, d'accroître les savoirs, la mémoire, les liens sociaux, les potentialités corporelles et sensorielles, etc. Par exemple : lunettes, chaussures, tissus, papier, appareils ménagers et, bien sûr, tous les moyens de la reproduction et de la communication de masse ainsi que tous les moyens d'automobilité.

b. Ce qui permet d'inscrire dans des possessions matérielles tous les travers de la psyché humaine (sans attacher de connotations morales à ces travers) : l'accumulation, la collection, la répétition, le conformisme, le souci futile de la mode ou du standing.

1. J'emploie le terme exercice dans le sens très général que lui donne Peter Sloterdijk : Toute opération qui stabilise ou améliore la qualification de celui qui la réalise. Cf. Peter Sloterdijk *Tu dois changer ta vie*, Libella Maren Sell, 2011, p.15.

Évidemment, ces deux composantes s'imbriquent étroitement : l'utile légitime le futile, les exercices d'intensification de la vie côtoient des travers qui peuvent l'affaiblir.

Il est clair cependant que la première composante a toujours existé[2] alors que la seconde n'apparaît vraiment, *de façon massive*, qu'au début du XX^e^ siècle, en Amérique du Nord, avec ce que l'on appellera le *fordisme*. Ce terme dévoile l'essentiel de cette deuxième composante : elle est l'origine, le moteur, le complément nécessaire et indissociable de la production[3] (donc elle est, aussi, le « produit » de la production : on peut appeler cette composante la consommation produite).

C'est après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'au début des années 1970 (le premier choc pétrolier) que la consommation fordiste atteint son apogée en Amérique du Nord, dans une partie de l'Europe (et au Japon au cours des années 1960).

Jusqu'au premier choc pétrolier, la « société de consommation », dans ces pays, se porte bien. La quasi-totalité de leurs habitants consomment ou aspirent à consommer « toujours plus », sans mauvaise conscience excessive.

Ce qui ne veut pas dire que ce mode de consommation n'attire pas les critiques ; au contraire, elles sont nombreuses et étonnamment diverses.

Critiques marxistes, plutôt discrètes[4]. Critiques situationnistes. Critiques réformistes (K. Galbraith) ou morales (J. Ellul) et premières critiques écologistes (R. Nader). Critiques « radicales » (I. Illich – reprises en Europe par J.P. Dupuy et Y. Dumonchel) et surtout, plus intéressantes, critiques philosophiques, de G. Bataille (le premier) à Jean Baudrillard.

Toutes ces critiques restent externes ; elles n'entament pas la bonne conscience dominante, elles restent en dehors du débat public. En fait, par leur diversité même, elles annoncent la fin de la société de consommation. Car les meilleurs observateurs ne prennent conscience des pratiques fondatrices d'une société qu'à partir du moment où elles commencent, justement, à perdre leur pouvoir fondateur.

---

2. En se parant, à l'occasion, de formes singulières plus ou moins rituelles, voire de travers excessifs : luxe ostentatoire, consumation, dilapidation, potlatch, etc.
3. Cf. le film anglais de 1951, L'homme au complet blanc, qui expose l'importance pour le système économique de l'obsolescence et donc de la consommation.
4. C'est au mode de production que les marxistes réservent principalement leurs analyses critiques. La critique du mode de consommation est plutôt subsidiaire. Les premières lignes du Capital sont consacrées au monde de la marchandise et la critique de la marchandise reste présente implicitement mais le mode de consommation ne fait absolument pas l'objet d'une critique comparable à celle du mode de production. D'autant que Marx, « penseur de la technique », et ses disciples reconnaissent un rôle historique moteur à la technologie, au productivisme et donc aussi à la consommation de masse. Ce qui n'exclut pas, dans le sillage marxiste, d'affirmer que la consommation de masse est liée à la production des hommes de masse.

▶ De la consommation à la gâterie

Il y a un double paradoxe, un double masque de la fin de la société de consommation.

Dans les pays riches, la production qui s'efforce de ralentir son ralentissement (ne serait-ce que pour limiter la progression du chômage) a plus que jamais besoin de soutenir, de produire la consommation. Tout ce qui peut redonner une certaine effervescence à la consommation est le bienvenu. Bienvenue a ainsi été souhaitée à la «nouvelle économie», à la consommation sans retenue d'artefacts d'information et de communication ; et on a voulu croire à l'ouverture de nouveaux territoires de consommation, irrigués par les «autoroutes de l'information», sans contraintes pour l'environnement, sans risque de saturation… Jusqu'à l'explosion de la bulle Internet.

Quelques années plus tard, c'est la consommation, plus traditionnelle, de logement qui a été soutenue aux États-Unis avec les conséquences que l'on sait.

On peut donc dire, et les économistes le rappellent souvent, que la consommation reste le moteur principal de la croissance et donc un moyen essentiel de la lutte contre le chômage. Mais en même temps, le statut de la consommation de masse a changé et il faudra revenir sur ce changement qui explique la fin de l'usage du terme de société de consommation.

Le second paradoxe est simplement le fait qu'au niveau mondial la consommation de masse ne s'est jamais aussi bien portée avec l'accès des BRIC et de quelques autres pays à des formes de croissance qui ne sont pas très différentes de celles des pays occidentaux et du Japon pendant les années dites «glorieuses». La Chine en particulier présente bien certains traits et excès de la «société de consommation».

Mais que ce soit dans les pays riches ou dans les pays émergents, le rapport à la consommation est quand même fort différent de celui que nous avons connu dans le passé. La situation a profondément changé et on peut dire que la «fête» de la consommation est finie, la page des glorieuses est tournée.

C'est clair pour les sociétés riches, d'abord pour une raison sociologique de saturation et une prise de distance (en partie concomitante à cette saturation mais pas seulement) par rapport aux effets de standing (dans des classes moyennes élargies l'individualisme s'inscrit moins, dans les objets possédés et montrés). Mais surtout par la prise de conscience généralisée des contraintes d'environnement et des limites des ressources non renouvelables. Et enfin, parce qu'il est évident que l'utilité relative de biens qualitatifs (formation, santé, sécurité, qualité de la

vie et de l'environnement, solidarité, etc.) progresse dans des pays où le niveau de PIB par tête est devenu élevé. Ce qui entraîne d'ailleurs une critique du PIB comme indicateur central et bien d'autres mouvements d'opinion (décroissance, démondialisation, etc.).

C'est évidemment plus nuancé pour les pays émergents qui ne renonceront pas à la croissance légitime de leur consommation. Mais ils sont devenus conscients des limites environnementales et énergétiques dont ils risquent d'ailleurs d'être les principales victimes directes et qui sont soumis, plus ou moins explicitement, à la pression des autres pays pour poursuivre, sous contraintes (des contraintes que ces autres pays n'ont pas connues) leur expansion. On a vu à Copenhague les difficultés d'arriver à un accord mondial sur l'acceptation de ces nouvelles contraintes.

C'est pourquoi, je remplacerai volontiers le terme de «société de consommation» par celui, encore emprunté à Sloterdijk, de «gâterie», de société gâtée dans les deux sens que ce terme présente en français. Une société dont la fête consommatoire est gâtée par les nouvelles contraintes et, pour nos sociétés riches, par les nouvelles aspirations. Et aussi une société, cette fois pour nous seulement, qui est gâtée, comme on le dit pour un enfant (et certains dénoncent une société infantilisée). Car elle veut encore consommer toujours plus certes, mais aussi consommer « mieux » sans encore prendre bien conscience que ce mieux implique une réorientation en profondeur de toutes nos représentations, donc de nos indicateurs en premier lieu, mais aussi de l'organisation productive et du rôle de la puissance publique. D'où certains excès à la fois dans la critique de la consommation (incohérents et/ou superficiels) et dans l'affirmation de nouvelles aspirations (sécurité totale, principe de précaution, positions écologistes aboutissant à des critiques de la science et de l'innovation, etc.). Il en résulte une prolifération de recommandations et d'injonctions : lutte contre le tabac, l'alcool, l'obésité et diverses addictions, limites imposées à l'usage de l'automobile, etc. Ainsi, le consommateur est à la fois sollicité et culpabilisé, parfois jusqu'à évaluer son bilan carbone… Ce qui fait surgir le spectre d'une société de contrôle (et d'auto-contrôle et d'inter-contrôle) généralisée dans laquelle la conscience malheureuse du consommateur cherche en vain son équilibre.

C'est pourquoi les positions consumériste, la « défense des consommateurs » ne me semblent pas présenter autre chose qu'une valeur de symptôme pour tenter de réfléchir en profondeur à d'autres formes de croissance. Certes, on peut toujours souhaiter plus de démocratie pour mieux éclairer les choix des consommateurs et réprimer les abus des producteurs ou des publicitaires. Mais ces problèmes semblent relativement mineurs, ne serait-ce que par rapport aux

insuffisances propres de la démocratie politique. Le temps de R. Nader et des *class actions* n'est peut-être pas derrière nous, mais les défis essentiels ne sont pas dans ce domaine.

En revanche, la valeur de symptôme s'éclaire lorsque la défense des consommateurs exprime l'aspiration à une croissance plus qualitative. Et le symptôme, comme tout symptôme, ne doit pas appeler un traitement symptomatique, pas seulement en tout cas. Il est certes utile que les médicaments, l'alimentation, par exemple soient mieux contrôlés. Mais la recherche d'une croissance plus qualitative, plus soutenable et plus équitable ne relève pas seulement de processus de contrôles mais, par exemple, d'une réforme profonde du système de santé et de son financement, d'un accroissement des moyens fournis à la formation et à l'innovation, d'une politique ambitieuse de solidarité à l'égard des chômeurs et des plus pauvres, etc.

Le consumérisme est finalement une bonne chose s'il dépasse ses limites traditionnelles, en ne restant pas sur une défense dépassée ou superficielle des consommateurs pour ouvrir sur des perspectives radicalement différentes, autrement plus difficiles à faire partager à tous et à concrétiser. Celles d'une autre croissance fondée sur le respect des contraintes planétaires et de la solidarité mondiale, une croissance qui n'exclut pas tous les risques et favorise l'innovation technique et sociale.

Le nouveau consumérisme, art de vivre démocratique ou fardeau pour la société ?

Patricia Barbizet
Artémis

Le consumérisme tel qu'on l'a perçu et pensé jusqu'à présent est à mes yeux largement dépassé. On assiste depuis quelques années à une évolution de la relation entre le client et l'entreprise qui a conduit à l'émergence d'un consumérisme à la fois plus équilibré, plus démocratique et plus qualitatif.

Dans notre enfance, le consommateur se voyait imposer la loi des entreprises ; il était soumis à une production de biens qui arrivaient d'un seul coup en abondance souvent accompagnés d'un matraquage publicitaire. Dans un tel contexte, le consommateur pouvait se retrouver dans un véritable état de dépendance et n'avait pas voix au chapitre. Il y avait alors bien peu de place pour le citoyen « éclairé ».

Depuis, le système s'est amélioré avec, premier sursaut démocratique, l'apparition des associations de défense du consommateur. Puis l'État a lui aussi joué un rôle dans cette évolution en soutenant le droit des consommateurs et en instaurant un droit de la concurrence, posant ainsi les bases d'une relation infiniment plus équilibrée entre le client et l'entreprise.

L'apparition de la société de l'information et des moyens technologiques a évidemment aussi contribué à cette évolution en permettant une prise de conscience citoyenne partagée par un plus grand nombre : « D'où viennent les produits ? », « Comment sont-ils fabriqués ? », « Quelle est mon empreinte carbone ? », « Assurez-moi que les produits que vous fabriquez sont bien respectueux, à la fois des gens, de la nature… ». La notion de développement durable s'est progressivement greffée sur cette nouvelle attitude.

▶ Un consumérisme plus équilibré et plus démocratique

Avoir la possibilité d'être à la fois acteur et contributeur, d'exprimer ses besoins et ses envies a été la deuxième vraie étape vers un plus grand libre arbitre du consommateur.

L'une des premières tentatives mises en place pour permettre au consommateur de donner son avis a été le guide anglophone Zagat, qui notait les restaurants parisiens à partir des critiques des clients selon trois critères : décor, service et assiette.

Aujourd'hui, cette culture de la préconisation a été largement reprise notamment par certaines entreprises qui vont beaucoup plus loin. Ainsi, le japonais Muji fabrique des produits ou les fait évoluer en fonction des envies et des avis des consommateurs. Chez Myfab, fabricant de meubles, le canapé, par exemple, peut changer en fonction des remarques des clients : si quelques centaines ou quelques milliers d'entre eux le trouvent trop haut, trop petit ou trop large, on en modifie la fabrication.

C'est ainsi que des consommateurs se sont progressivement constitués en groupes de prescripteurs agissant directement sur l'élaboration d'un produit. Ils ne se contentent plus de l'idée que l'entreprise se fait de leurs besoins à travers les tests, approches marketing et autres sondages. Ils entendent agir directement et exercer non moins directement un véritable pouvoir d'influence. C'est le nouveau consumérisme.

▶ Le luxe, secteur pionnier du nouveau consumérisme

Dans le domaine du luxe, il me semble que cette évolution est apparue un peu plus tôt. Les entreprises de luxe, pour lesquelles comptent avant tout l'excellence, le savoir-faire, la pérennité et la qualité, ont dû rapidement prendre en compte cette nouvelle orientation des consommateurs et l'accompagner, voire l'encourager.

Ce sont ainsi elles qui les premières ont théorisé et mis en pratique le *no-logo* ou pensé que le développement durable était, dans leurs produits, l'un des critères fondamentaux et qu'il leur revenait de l'expliquer à l'opinion publique et aux consommateurs.

C'est aussi dans les entreprises de luxe que l'on a pris conscience qu'un consommateur ou un acheteur est quelqu'un qui appartient à un groupe, à une « tribu » définie par ses affinités et que le fait d'acheter un produit de luxe est le signe d'une appartenance à une catégorie particulière. Cette attitude est même devenue motrice dans la diversification et la différenciation de ces entreprises entre elles.

Dans un groupe comme PPR, les différentes marques ne sont pas concurrentes entre elles parce que chacune s'adresse à un consommateur dont l'acte d'achat est aussi vécu comme la manifestation d'une appartenance à telle ou telle famille, et ce qu'il s'agisse de mode, de maroquinerie ou de tout autre produit de luxe.

Les nouvelles technologies ont évidemment contribué à cette évolution : le fait que les défilés soient diffusés sur Internet permet à des milliers, voire à des centaines de milliers de gens d'avoir accès aux dernières tendances de l'industrie de la mode quasiment en temps réel. De la même façon, et contrairement à ce que disait Bernard Stiegler[1], les entreprises ont tout de suite compris l'importance des réseaux sociaux : nul ne peut ignorer l'impact d'une page Facebook comme celle de Puma qui recense quelque trois millions de fans.

C'est ainsi que les consommateurs sont devenus ou sont en passe de devenir des prescripteurs. Dans le cadre de cette prise de conscience collective, ils font des recommandations parce que la mode et nos produits s'y prêtent, mais pas seulement. Et cela va bien au-delà des métiers et des produits de luxe.

▶ Les limites du consommateur prescripteur

Les avis des clients sont importants, naturellement, mais dans certains cas, ils présentent quelques limites. D'abord, l'abondance de recommandations peut submerger le fabricant qui se retrouve à passer son temps à consulter les commentaires des uns et des autres sur ses produits. Un trop plein d'informations peut venir brouiller les messages importants, égarer la capacité de discernement, compliquer les choix les plus simples et, au fond, restreindre la liberté.

Le deuxième risque est celui du profilage. Nous en avons tous fait l'expérience, sur internet, en cherchant un hôtel, un site, un équipement ménager, etc. Aussitôt une publicité apparaît avec de nouvelles offres pour d'autres hôtels, d'autres sites, d'autres équipements ménagers, rendant le choix hésitant et la quête infinie.

Enfin, dans un certain nombre de domaines, la quantité finit par primer sur la diversité et le respect de la qualité. C'est vrai dans le cas de préconisations trop fortes qui aboutissent, notamment en matière de produits culturels, à une sorte de *mainstream* nuisible à la richesse de l'offre dans des domaines où la possibilité de choix est tellement cruciale. Dans ce foisonnement, les recommandations d'experts et toute instance organisatrice et régulatrice, restent essentielles pour garantir la diversité et la qualité de l'offre.

C'est à ces conditions que le nouveau consumérisme, qui prend peu à peu ses marques, se transmettra de génération en génération et deviendra un art de vivre démocratique et non pas un fardeau pour la société.

1. Voir page 486.

Les mutations des services environnementaux

Jean-Louis Chaussade
Suez Environnement

Il est d'usage de ranger Suez Environnement dans un secteur aux contours flous, celui des « services aux collectivités ». Nous préférons de notre côté parler de services environnementaux, d'une part parce que nous travaillons également pour des clients industriels, d'autre part parce que notre spécificité est d'être exclusivement tournée vers les métiers de l'environnement, à savoir l'eau et la propreté, et enfin parce que si nos clients sont pour la plupart des collectivités, nos services s'adressent à des usagers. Les consommateurs finaux que sont les habitants sont une composante incontournable dans nos domaines. Cela n'a pas toujours été le cas. Le secteur du service aux collectivités a longtemps été le lieu d'un dialogue bilatéral entre la collectivité et le délégataire. Aujourd'hui, le consommateur est présent à toutes les étapes du processus grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Cette évolution prend sa source dans le contexte des trois mutations structurelles qui sont à l'œuvre en particulier dans nos métiers d'*utilities* et de services environnementaux.

▶ Une mutation écologique

En changeant de siècle, nous sommes passés d'un univers infini hérité du paradigme cartésien de la Renaissance (« l'homme maître et possesseur de la nature ») à un monde clos où les ressources naturelles sont fragiles, limitées et menacées. La prise de conscience mondiale de la finitude des ressources requiert une responsabilité aiguë de chacun d'entre nous mais en particulier

des acteurs économiques et industriels selon le principe que le niveau de responsabilité est en proportion de ses avoirs, de son pouvoir et de son savoir. Ce même processus est également à l'œuvre chez le consommateur. À la base de toute consommation responsable, il y a d'abord la connaissance, voire l'expertise. Ce n'est qu'en connaissant les impacts environnementaux de sa consommation que l'usager peut faire des choix rationnels et durables.

▶ Une mutation politique

Le modèle global des partenariats public-privé qui a permis d'équiper la France en infrastructures modernes et fonctionnelles a plus de cent ans. Au-delà des questions strictement juridiques, il faut adapter la vocation de ce modèle aux nouveaux défis des collectivités et des territoires.

Une mutation sociétale : la demande de participation de la société civile à l'évaluation de nos services est forte et légitime. Il ne s'agit plus seulement de bénéficier d'un service, fût-il aussi essentiel et basique que la distribution 24H/24 d'eau potable ou la collecte des déchets ménagers, mais aussi d'en être l'acteur et en quelque sorte le co-responsable. Cela implique de donner du sens commun à nos process les plus techniques et de le traduire sur la facture à travers une plus grande lisibilité et compréhension de ce qui est payé par le consommateur et pour quoi faire.

Ces trois grandes mutations entraînent des exigences nouvelles pour les opérateurs de services publics en termes de transparence, de responsabilité écologique et sociale, d'interaction avec le consommateur.

Concernant la gestion de l'eau, il existe une approche consumériste classique, avec des interrogations régulières sur la qualité et le prix de l'eau. Cette approche, si elle témoigne d'une prise de conscience importante de la société civile concernant nos métiers est pourtant confrontée à un écueil : le traitement et la distribution de l'eau potable ne constituent pas un service standard, et la situation géographique, l'état des réseaux et les choix de captage font de chaque collectivité un cas unique. En la matière, la dimension collaborative des technologies de l'information constitue une réelle avancée pour éclairer l'usager sur la gestion de l'eau et sa complexité. Les technologies numériques permettent également de corriger l'asymétrie d'information qui peut exister entre une collectivité et son délégataire. Nous avons ainsi mis en place un système informatique de partage des données techniques et opérationnelles des services d'eau et d'assainissement qui permet à l'élu de suivre en temps réel, depuis son bureau, l'exploitation des services qu'il nous a confiés. Nous nous inscrivons ainsi résolument dans les innovations qui permettent aujourd'hui la libération des données, l'*open*

data. Cette mise à disposition intégrale de nos données constitue pour les élus un préalable pour qu'eux-mêmes puissent partager avec le plus grand nombre les informations relatives aux services publics locaux.

En élargissant autant que possible le cercle des connaisseurs de l'eau au travers de consultations participatives qui s'appuient notamment sur Internet, nous nous efforçons de poser les bases d'un véritable échange avec nos parties prenantes. C'est tout le sens d' «Idées Neuves sur l'Eau», la démarche initiée depuis le début de l'année 2010, par Suez Environnement et sa filiale Lyonnaise des Eaux. Nous avons voulu solliciter la contribution de tous les grands acteurs de l'eau, mais aussi de personnalités qualifiées extérieures à nos métiers (philosophes, économistes, sociologues, urbanistes...), et demander l'avis des internautes et des usagers pour parler des enjeux d'une gestion responsable et durable de la ressource. Jamais une entreprise privée ne s'était engagée aussi loin dans une telle réflexion publique, ouverte à tous, sur son modèle industriel et économique.

Les technologies numériques permettent aussi la diffusion de nouveaux outils comme la télé-relève et demain de compteurs intelligents, pour mesurer la consommation d'eau des foyers, ce qui constitue un puissant levier pour que le citoyen prenne conscience de son empreinte environnementale. De la même manière, dans le domaine de la propreté, la mise en place de la tarification incitative grâce aux nouvelles technologies (équipement des bacs de collecte avec des puces afin de permettre une individualisation de la facturation) permet une individualisation et, il faut l'espérer, une responsabilisation de l'usager.

En définitive, les technologies numériques sont un levier essentiel des changements de consommation et de comportements. Elles constituent aussi un puissant moteur de changement au niveau collectif en permettant le partage de l'expertise entre toutes les parties prenantes. Elles sont enfin pour une entreprise comme Suez Environnement un défi exigeant puisqu'elles nous incitent à ajouter à notre expertise des infrastructures une recherche permanente de l'innovation concernant les services que nous pouvons offrir à nos multiples clients.

Le consumérisme : compenser l'asymétrie

Philippe Wahl
La Banque Postale

Je crois que le consumérisme est essentiel.

Comme l'a mentionné le philosophe Bernard Stiegler, le consumérisme est dépassé sous certaines de ses formes. Mais le grand corps malade, celui du consumérisme, bouge encore. Dans la vie concrète et quotidienne, nous voyons des millions de consommateurs défendre leurs intérêts et des milliards de consommateurs dans le monde aspirer à notre consumérisme. Il y a peut-être un dépassement, mais ailleurs sur la planète, il y a aussi aspiration au consumérisme.

▶ Un contrepouvoir

Ma conviction est que le consumérisme est essentiel dans notre profession. Le consumérisme est un contrepouvoir et le moyen de compenser l'asymétrie. Entre les institutions financières et les banques en particulier, et leurs millions de clients, il y a une vraie asymétrie d'informations et de connaissances. Le consumérisme est le moyen que la société civile a trouvé pour compenser l'asymétrie et pour y répondre, ce qui est une bonne chose pour l'équilibre des pouvoirs.

J'ajoute que pour nous, en tant qu'entreprise, il est également positif pour deux raisons. D'abord, il coagule des opinions, ce qui est intéressant. Il nous permet de savoir ce que pensent nos clients et nourrit donc notre innovation. Ensuite, il nous signale des déviations, des moments où nous allons trop loin. Grâce à cette expression consumériste, nous pouvons réagir et modifier trajectoires et comportements.

L'impact social du consumérisme bancaire est réel. Je veux d'ailleurs souligner et saluer une initiative qui a été prise par des acteurs de la société civile et politique qui s'appelle «*Finance Watch*». C'est une organisation non gouvernementale qui a été créée très récemment. Elle va faire émerger quelque chose qui peut compenser l'asymétrie informationnelle dans l'industrie financière.

▶ Question de sens et de légitimité

J'espère que le banquier rejoindra ici le philosophe. Mes deux questions face au consumérisme porte d'abord sur le sens et ensuite sur la légitimité.

À quoi sert la consommation ? Nous sommes, y compris dans la vie quotidienne et la vie micro-économique, confrontés à cette question du sens. Pour accomplir notre mission de banque, nous devons produire des produits et des services qui ont plus de sens et qui aient une vraie utilité, qui soient plus dans une logique du besoin que dans une pure logique d'offre. Nous renforcerons notre rôle social si nous répondons à ce besoin de sens.

La deuxième question est celle de la légitimité des intérêts consuméristes dans la société de l'internet. On voit bien que l'internet, avec Google ou Facebook, change complètement le champ magnétique des expressions d'intérêts. Il y a de la manipulation sur internet comme il y en a dans la démocratie, ni plus ni moins, sans doute.

Face à ce monde internet, comment coaguler les idées consuméristes ? Comment avoir une représentation juste des intérêts des consommateurs dans une planète numérique ? Comment aussi répondre à l'immédiateté des réactions internet des clients ?

Le consumérisme doit être capable de se transformer et de répondre à ces deux questions du sens et de la légitimité numérique.

Réconcilier concurrence et consumérisme

Loraine Donnedieu de Vabres
JeantetAssociés

Il y a quelque temps, le Président de l'UFC *Que Choisir* indiquait qu'il fallait réconcilier consumérisme et concurrence. Il disait : « Si vous vous méfiez du consumérisme, vous vous méfiez d'une certaine façon de la concurrence, ce qui ne serait pas le moindre des paradoxes. » Je crois que cette phrase, qui pourrait d'ailleurs être renversée, résume la problématique de la question qui m'a été confiée. Il y a, en effet, une relation paradoxale entre concurrence et consumérisme. Mais, de mon point de vue, il y a aussi des solutions pour les réconcilier. Ce sont les deux points que je vais aborder rapidement.

La relation paradoxale entre concurrence et consumérisme

Les économistes nous enseignent tous que le consommateur est l'alpha et l'oméga de l'économie de marché, qu'il est au cœur de la politique de la concurrence. Le problème c'est que dans l'alphabet grec il y a 20 autres lettres... Ce n'est donc pas si évident que ça.

Le droit de la concurrence, nous dit-on, protège l'économie de marché – par nature imparfaite – de ses excès, et protège la concurrence qui elle-même sert *in fine* le consommateur. La relation paraît évidente : en luttant contre les cartels et les abus de pouvoir de marché, le droit de la concurrence garantit à l'économie de marché le cadre qui lui permet de procurer au consommateur ce qui, pour résumer, l'intéresse avant tout : le meilleur prix et la meilleure qualité pour les produits et les services qu'il consomme.

Pour autant, au-delà des déclarations, et je pense notamment à celle des autorités de régulation, qu'elles soient nationales ou communautaires, en

faveur des «consos» (c'est comme cela qu'on appelle les consommateurs dans le monde de la concurrence), je suis frappée de constater que le consommateur est étrangement absent de la règle de droit. Au point qu'il apparaît, dans les dispositions cardinales du droit de la concurrence qui précisent dans quelles conditions une pratique illicite en soi peut bénéficier d'une exemption si son bilan économique est positif (articles 101.3 TFUE et L. 420-4 c. com.), sous le vocable générique d'«utilisateur»[1].

Comme si la concurrence, en définitive, ne concernait pas le consommateur. Et d'ailleurs, le concerne-t-elle réellement ? Ou ce leitmotiv n'est-il pas, au moins en partie, un habillage habile de la part des autorités pour légitimer une action régulatrice dont les consommateurs n'appréhendent pas la portée, voire la désapprouvent ?

Les chiffres sont éloquents. En 2007,il y a eu trois saisines en France de l'Autorité de la concurrence par une association de consommateurs. Depuis, plus rien… La concurrence n'intéresse pas les consommateurs. Certes, les oppositions dont certains médias se font l'écho paraissent relever davantage de la caricature que du débat : concurrence versus consumérisme ; concurrence versus emploi, concurrence *versus* culture et propriété intellectuelle, concurrence versus écologie… Plus fondamentalement, elles traduisent à mon sens une opposition de calendrier, plus que de nature, entre ces différentes valeurs : le consumérisme implique le court terme, l'immédiateté, la satisfaction sans délai des besoins des consommateurs ; les autres politiques, dont celle de la concurrence, sont fondées sur une optique de plus long terme, leurs effets positifs pour le consommateur ne se diffusent qu'indirectement, donc de manière moins perceptible.

Toutes ces oppositions apparentes contribuent cependant à biaiser le débat et à le rendre inintelligible pour le consommateur. Celui-ci paraît peu conscient de que le droit de la concurrence joue pour lui : il veut en fait pour lui le court terme – autant, d'ailleurs, qu'il reproche aux marchés financiers le culte des résultats trimestriels contre la politique de long terme ; il est en fait peu intéressé et, pour tout dire, peu, voire très peu actif pour se saisir de la défense de ses droits.

On se demande ainsi vraiment si l'on peut faire du consommateur un «consom'acteur». Y a-t-il une place pour le consom'acteur dans un pays de démocratie représentative ? À l'heure du développement massif des technologies de l'information et de la communication, il me semble possible de conduire le consommateur sur le chemin de la responsabilité et de

1. À contrario, voir les art. L. 464-1 c. com. et considérants 8 et 10 du règlement vertical 330/2010 qui mentionnent bien le « consommateur ».

l'action, notamment à la faveur des possibilités formidables qu'offrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication ? N'est-il pas possible de faire comprendre au consommateur qu'il n'est pas réductible à sa fonction, finalement très passive, d'achat de biens et services, qu'il n'est pas qu'un «acheteur» mais qu'il doit s'investir pour être un vrai «citoyen économique» ?

On a tous en tête le concept des apéros géants. Pourquoi ne pas faire en droit de la concurrence des «apéros géants» de consommateurs pour défendre nos droits et se faire entendre des acteurs du marché ? Je reste persuadée que c'est possible, et c'est ici que la démocratie consumériste me paraît prendre tout son sens. Mais comment la promouvoir ? La juriste que je suis reprend le dessus, car il me semble que c'est le droit qui doit fournir la réponse.

▶ Les solutions pour réconcilier concurrence et consumérisme

Plusieurs voies procédurales peuvent s'offrir. On ne va pas revenir sur le «post», c'est-à-dire les actions collectives conduites par les victimes sur lesquelles beaucoup d'encre a déjà coulé (même s'il y a peu à attendre à titre individuel en raison de la dilution du préjudice) mais sur «l'ante». Comment peut-on faire pour que le consommateur soit un moteur de l'action publique ?

Mes deux propositions sont toutes simples.

– Participer à l'élaboration de la législation intéressant les consommateurs. Des mécanismes de participation directe pourraient être mis en œuvre, à la manière de ce qui est développé par la Commission européenne depuis 2001, je fais référence à la page internet « *Your Voice* – votre point de vue sur l'Union européenne», permettant aux citoyens de participer à l'élaboration du droit communautaire. Plus particulièrement, dans le cadre de la consultation menée pour le «Livre Vert relatif aux actions envisageables en vue de la création du droit européen des contrats pour les consommateurs et les entreprises», les citoyens consommateurs sont invités à élaborer, de concert avec la Commission, un corpus de règles les intéressant au premier chef : celles visant à les protéger[2]. Ainsi, sans nécessairement passer par le biais d'une association de consommateurs, autoriser un tel mécanisme décuplerait, j'en suis sûre, l'intérêt que les consommateurs portent à leurs droits.

2. Sur *Your voice*, voir notamment C. Perès, « Livre vert de la Commission européenne : les sources contractuelles à l'heure de la démocratie participative », *Revue des contrats*, 1 janvier 2011, n°1, p. 13.

– Donner aux consommateurs, et non pas aux associations de consommateurs comme c'est le cas aujourd'hui, la possibilité de saisir les autorités de régulation, c'est-à-dire de déclencher l'action publique. On entend, en effet, protéger la concurrence au nom du consommateur, mais celui-ci n'a pas les moyens procéduraux de se manifester autrement que par la voie des associations de consommateurs.

Le citoyen (qui est aussi un consommateur) a bien, à l'occasion d'un procès, la possibilité de remettre en cause l'application de la loi par le biais des questions prioritaires de constitutionnalité. Quel qu'il soit, un système de « démocratie économique directe » ne pourrait néanmoins fonctionner et s'épanouir que si les consommateurs devenaient vraiment conscients qu'ils y ont intérêt : il faut donc un passage obligé par une campagne de formation/sensibilisation, notamment au fait que le consommateur n'est pas qu'un simple acheteur de biens et services, mode finalement passif d'implication dans la sphère économique, mais plus profondément, un vrai acteur qui doit « voter » en se manifestant auprès des autorités de droit de la concurrence.

Pour conclure, je dirai simplement que celui qui ne défend pas ses droits, ne doit pas s'étonner de ne pas être entendu voire de perdre ses droits. « L'art de vivre démocratique », cité par Patricia Barbizet, pourrait ne pas être atteint. Il est clair que cela ne sera pas un progrès pour la démocratie, pour revenir au titre de la session.

Internet, un chapitre important des politiques d'extension de la démocratie

Philippe Lemoine
Forum d'Action Modernités

Comme Marx l'a montré, l'humanité voit souvent le présent à travers les catégories du passé. Ainsi, le déploiement d'Internet a-t-il été décrypté à travers l'époque où il est apparu, au milieu des années 90. À l'époque, on était en plein dans le moment ultra-libéral et Internet est apparu comme le moyen d'aller encore plus loin, plus loin dans la création de valeur pour l'actionnaire, plus loin dans la globalisation ; la Terre est plate ! Plus loin dans l'individualisation, dans l'hyper segmentation et dans le cloisonnement.

L'univers B-2-C illustrait cette analyse. Mega-capitalisations boursières. Marchés sans frontières. Connaissance fractale de tout, depuis l'Univers jusqu'au génome humain. Rien qu'en France, Google a la possibilité d'analyser 250 millions de requêtes par jour. Le *Big Brother* d'Huxley serait pulvérisé par la perspective *Big Data* !

Il ne faut pas en rester à cette grille d'analyse trop simple Mon but n'est pas d'être modéré. Il est d'inciter à penser ce qu'il y a de neuf. Je m'en tiendrai à trois points.

▶ Il n'y a pas un Internet mais tout un écosystème Internet

On peut dire, pour simplifier, qu'il y a deux Internet avec des relations complexes entre ces deux pôles : il y a d'abord l'Internet marchand, dominé par les méga-capitalisations boursières dont j'ai parlé, Google, Apple, peut-être Facebook un jour. Cet Internet-là a pris la suite des grandes multinationales *high-tech* d'hier. Mais attention ! En beaucoup plus volatile – *cf. My Space*. Il y a par ailleurs un Internet citoyen, solidaire, non-marchand,

voire libertaire. En termes de CA, cet Internet pèse peu et sa visibilité est moindre. Mais, du point de vue de la dynamique globale d'Internet et de sa capacité d'innovation, cet Internet joue un rôle essentiel. Pensez simplement à deux notions : l'architecture pair-à-pair (entre égaux) et la notion d'Open : *Open Source*, *Open Innovation*, *Open Data*.

Les théoriciens de ce second Internet – comme Lawrence Lessig[1] ou Eben Moglen[2] – pensent que dans son architecture même Internet doit être considéré comme un bien commun de l'humanité au même titre que l'air ou que les océans. Sans entrer ici dans le débat sur la neutralité du Net, je dirais simplement qu'on ne peut pas penser le lien entre Internet et la croissance sans voir la manière dont ces deux Internet se nourrissent l'un l'autre.

▶ Nous sommes en train de changer complètement d'époque

Ne nous y trompons pas ! L'époque où l'on pouvait rêver d'enchâsser l'économie dans la société organisée, est révolue. Mais l'époque où l'économie pensait pouvoir infiltrer les institutions, la santé, l'éducation, la communication, les liens sociaux pour en faire des marchés, c'est terminé également !

Nous sommes face à de nouvelles configurations : économie-pollen, entreprises hybrides, *social business*, alliances d'action entre acteurs hétérogènes. Le rôle des personnes se transforme profondément et l'on doit mener de nouvelles interrogations aussi bien sur l'intelligence collective que sur la nouvelle économie psychique pour parler comme Charles Melman[3]. Il faudrait parler des *Fab Labs*[4]. L'horizon, ce n'est plus seulement la Croissance et la Paix, c'est de plus en plus le projet de se transformer les uns les autres. Le visage de l'espoir se renouvelle également.

▶ Quel est l'enjeu prioritaire pour les combattants de la liberté aujourd'hui ?

C'est une question importante pour moi qui ai été l'un des pères de la loi française sur Informatique et Libertés. Cette loi avait le mérite de prendre en compte tous les enjeux de liberté privée et de liberté publique, soulevés par l'informatisation. Elle a de ce point de vue, inspiré toute la réglementation

1. Juriste américain, né en 1961, défenseur réputé de la liberté sur Internet. Voir *Code and other Laws of Cyberspace*, 2000; The future of ideas, 2001.
2. Juriste américain, né en 1959, fondateur de la *Freedom Box Foundation,* qui œuvre pour l'accès libre à tous les logiciels, devenue une condition essentielle de la démocratie.
3. Charles Melman, *La nouvelle économie psychique, La façon de penser et de jouir aujourd'hui*, Ed. Erès, 2009.
4. Abréviation de *Fabrication Laboratories*, ateliers industriels où les outils peuvent être utilisés par tous et pour construire à peu près n'importe quoi.

européenne. Or, à mon avis, il faut se méfier d'une tentation régressive qui consisterait à limiter le débat aux enjeux de *privacy*. Cette notion correspond à l'approche américaine, pas à l'approche européenne. Et la notion de vie privée se trouve au centre d'un maelström de transformations technologiques, sociologiques, politiques, psychanalytiques qui rendent très difficile d'en faire le seul critère de référence. Ou alors on risque de mettre le combat pour les libertés dans le camp du projet conservateur d' « Internet civilisé » qui revient à ignorer les valeurs et les règles de tous les indigènes d'Internet pour leur apporter la civilisation de l'extérieur.

Le bon point de départ, ce sont les libertés publiques. C'est une question très actuelle. Il serait faux de dire que les révolutions arabes sont des révolutions Facebook. Mais on ne peut ignorer que 68% des Égyptiens de 15 à 30 ans habitant au Caire ou à Alexandrie étaient connectés à Internet. Et que les réseaux sociaux ont permis de se libérer suffisamment de la peur, ne serait-ce qu'en se comptant avant de descendre dans la rue.

Il y a de bonnes raisons de faire de l'accès à Internet un chapitre important des politiques d'extension de la Démocratie. Il faut affirmer le droit des citoyens à accéder à Internet sans surveillance et ce sujet tirera le droit à l'anonymat et au secret, dans de nombreux aspects de la vie quotidienne. Mais pour cela, il faut que nous nous appliquions à nous-mêmes ce que nous exigeons des autres. Par exemple, en France, la loi fait obligation aux opérateurs de conserver toutes les données de connexion : cela, nous ne l'accepterions pas en Syrie. Il faut abolir cette disposition et c'est en menant ces combats que nous contribuerons réellement à transformer l'État et le monde !

Consumerism, Democracy and National Cultures

Cornelia Scott
Federal Association of German Economists

Does more consumerism means more democracy?

I would like first to dwell, very briefly, on the definitions of consumerism and democracy before we get to grips with the question itself.

As we previously heard, we have two definitions of consumerism. I would stand to bear with the good old economic definition of the purchasing of goods and services and the ensuing desire to purchase more. Then comes the question of what democracy is. And I suggest to be content with Abraham Lincoln's definition: "Government of the people, by the people, for the people" complemented by the idea that democracies were created as a reaction to a concentration and abuse of power by the rulers.

May be more consumerism means more democracy when seen from an international perspective. But, if we think a little bit out of the box, we will take into account the fact that there is no uniform consumer, no uniform individual. We are all different and much of the question goes down to national culture and the influence of national culture. This is what I would like to explore with you, as one of my focused areas is international management and the colorfulness of this world.

▶ Think Global, Act Local

This could, in fact, also help us falsify that statement on consumerism and democracy. As I said, I'll dwell on the point of national culture. We are all exposed to national culture. It is basically the way we do things, it is our

behavior; it is influence through religion, climate, geography, very obviously heavily influenced by values, and norms. The way we do things may have an impact on our behavior consumerism, and also on our democratic ideas.

So, I would like to call upon two models that could be helpful in trying to falsify this very simple equation about consumerism and democracy: more consumerism, more democracy.

The first model is in fact Hofstede, who is very frequently cited in international management. Hofstede analyzed IBM around the world, all hierarchies, and said "Do we have any cultural dimensions? Do we have any special attributes which make us different around the world, and make this colorful life?" He came up with four originally, developed a further one, a fifth that was an update so to say. But I would like to take two because I think they are helpful in trying to analyze this questions and trying to falsify it. One is the power distance. And the other one is in fact masculinity and femininity.

▶ Power distance

Let me start with power distance. Looking at the power distance, he basically evolved a dimension that said some cultures are more prone to a concentration of power than others. So this could perhaps, I won't say warp, but could influence our interpretation of democracy. Some cultures, despite communication, mass media, and all these things, are more prone to a concentration of power. They are happy to live with it, they are not necessarily too focused on the idea of empowerment, but they are happy with that and they can live with it, the influence of democracy. We can travel the world, looking perhaps at the Arabian states, looking at perhaps Asian countries then that are developing. This, despite a growth in consumerism, could however lead to a slightly different interpretation of democracy, breaking down the theory that more consumerism means more democracy.

▶ Femininity, masculinity, consumerism and democracy

Second point, femininity vs masculinity. In some cultures, –and this could help to explain how around the world, we don't have the same perception of consumerism– some like to shop till they drop, quite literally, and others are a little bit more back on that. This is based on the idea that masculinity, masculine cultures are very much more focused and geared towards prestige, power. Perhaps more focused on prestige and consumerism. According to Hofstede, some of these cultures or countries are more feminine in their approach, more open, outward looking to society, to sustainability

in production, and possibly less focused on consumerism. Scandinavian countries would be an example, still quoting Hofstede. An other interesting point is the idea of ascription and achievement. Some cultures are very much more ascription orientated, which means that what they are and how they are is dependent on where they come from: their social network, the family that they are born to, the schools that they went to… Others are perhaps more performance orientated. This can have repercussions on the idea of democracy as well. So how open is the balance of power, and the "one person, one vote"? I think these ideas can be useful and help falsify the statement on more consumerism and more democracy.

Consommateurs d'aujourd'hui et exercice de la démocratie

Philippe Bourguignon[1]
Revolution Places

Je ne suis ni un politique ni un sociologue – ce n'est pas une critique mais un constat – et de prime abord je ne voyais donc pas le lien entre consumérisme et progrès de la démocratie. En y réfléchissant cependant, je me suis posé la question : et si après tout, il y avait un lien ? Oui, mais la réponse est hardie car contraire au thème soumis à cette table ronde. La notion de consumérisme est obsolète, du moins telle que conçue dans les années 1970. Le consommateur a aujourd'hui plus de choix, de liberté et de pouvoir qu'il n'en a jamais eu. Le problème est plutôt celui du thème du G20 sur la liberté du web, de l'ouverture ou de la fermeture des systèmes et bien évidemment, comme le soulignait Anne Perrot se pose les questions suivantes: comment sortir des références classiques en matière de génération des revenus et de partage de la valeur et comment créer de nouveaux modèles ?

J'ai donc ignoré le consumérisme pour ne parler que du point de vue du consommateur, de sa liberté nouvelle et de l'influence que cette liberté a sur la politique et donc sur l'exercice de la démocratie.

Depuis le début de ce siècle, nous « subissons » des changements profonds : une société de consommation devenue société d'information, une société de masse faite société de personnes, une société normée devenant société de connexion parmi tant d'autres.

1. Empêché de venir aux Rencontres économiques, Philippe Bourguignon nous a autorisés à inclure son papier dans les témoignages de la session 11.

– **Un nouvel intellect** : le millénaire de Gutenberg fut l'apanage du cerveau gauche, celui de la raison et de la logique ; le millénaire du Net sera l'avènement du cerveau droit, celui de l'intuition, du paradoxe, de la liberté.

– **Une société de masse qui évolue vers une société d'individus**, une société standardisée qui évolue vers une société hybride.

– **Une société de consommation devenue société d'information**. Jamais le public n'a été aussi éduqué, et aussi informé. Web 2.0 a ouvert des canaux d'échange d'informations et de formations vis-à-vis des individus et des opinions publiques explosant le contrôle et le pouvoir normatif des médias traditionnels. C'est la naissance d'une autre consommation, celle du savoir, du nomadisme intellectuel, du métissage culturel.

– **L'individu devient indépendant et exigeant** : cette intransigeance ne fait qu'augmenter la nécessité d'information, de transparence, d'intelligence. Plus individualiste que jamais, le consommateur se fait aussi très corporatiste.

Aujourd'hui, plus que jamais, nous sommes libres d'aller, libres de faire, libres de penser et nous avons accès à tout, partout, sous toute forme, à tout moment. Nous sommes à un click de tout, ou presque.

C'est dans ce domaine que *Revolution Places* investit : construire et accompagner des activités disruptives et qui offrent au consommateur plus de choix, de liberté, de facilité et un meilleur contrôle de leur façon de vivre : Zipcar, Living Social, Exclusive Resorts, Miraval, VinFolio, etc.

Mais cette liberté conduit aussi à ce que le chercheur américain, Barry Schwartz, appelle la «tyrannie du choix» : la quantité de choix que nous avons, dans tous les aspects de notre vie, ainsi que la quantité d'information accessible crée de très, très fortes attentes :

«Avoir des choix permet aux individus de choisir ce qui les rend les plus heureux. Mais les études montrent qu'un choix trop abondant crée souvent du désarroi : «La Malédiction des fortes attentes». Une étude a été faite sur des adolescents en comparant leurs expériences avec celles de leurs parents. 50% des adolescents de familles aisées ont une vie moins agréable que leurs parents : trop d'activités, trop de choix, trop de choses à apprendre. Barry appelle cela du "*toomuchness*". *Nota bene* : dans le monde occidental, le PND a quasi doublé au cours des trente dernières années, mais le nombre d'individus se déclarant très heureux a diminué de 5% et le nombre de personnes en dépression n'a jamais été aussi important. Il semble donc que dans une société plus "riche" (?), composée d'individus beaucoup plus libres de faire ce qu'ils ont envie de faire, de manière plus autonome et individuelle que jamais, les individus soient moins heureux.»

J'ai donc élaboré une théorie certainement hardie, probablement stupide, mais qui aura au moins le mérite de provoquer et, je l'espère, de créer un débat :
– Une dichotomie se crée et se creuse de plus en plus entre, d'une part, cette culture de liberté (tout, où l'on veut, quand on veut, comme on veut) et le degré de liberté de pensée qui en résulte ou en est la cause (consommer de tout, biens et services, mais aussi culture et nouvelles) et, d'autre part, la façon de diriger l'État (politique et administration) qui évolue à l'opposé, comme si tout était encore influençable par l'État, ce qui n'est plus le cas.
– Cette liberté et cette intransigeance des individus ne font qu'augmenter la nécessité d'information, de transparence, d'intelligence ; mais l'État lui n'est pas *one click away from everything*. Et ce n'est pas la réglementation sur la concurrence qui réglera ce problème.
– Par ailleurs, de même qu'aujourd'hui les individus, et de moins en moins les entreprises, décident de ce qui a de la valeur pour eux, ce sont les individus, et de moins en moins les politiques, qui décident de ce qui est important pour eux dans leur cité et leur pays. Si en plus l'individu subit «la tyrannie des choix» qui ne le rend pas plus heureux, même moins, mais qui lui crée un niveau d'attente plus élevé en TOUT, pas seulement consommation, mais aussi en politique…, l'exercice de la démocratie s'en trouve beaucoup plus compliqué.

Conséquence : la combinaison de la difficulté des États et des politiques à faire face à ce nouvel accès libre à la consommation et à l'information sous toutes leurs formes, l'affaiblissement qui en résulte de la presse traditionnelle qui a perdu une partie de son rôle «normatif» à l'âge de la surveillance médiatique 24 heures sur 24. Combiné au très haut niveau d'attente des individus, cela constitue une formidable pression sur les politiques et les administrations.

Résultat :
– Des politiques qui communiquent plus qu'ils ne décident. J'ai lu quelque part : «Les cameras ont bouffé le ciboulot de nos hommes politiques.»
– Une forte orientation des politiques vers le populisme.

Quant au débat sur le consumérisme, il est de plus en plus un débat sur Internet, là encore comme souligné par Anne Perrot :
– Qui doit financer le développement des nouvelles infrastructures à très haut débit dont nous avons besoin ?
– Comment peut être rémunérée la création artistique sans limiter la liberté d'accès à Internet ?

– Comment s'assurer que la liberté d'expression et d'opinion sur l'Internet soit effectivement respectée ?

– Comment le respect de la vie privée peut-il être amélioré ?

Using Search Engine Data for Nowcasting –an Illustration

Hyunyoung Choi and Hal Varian[1]
Google

Google has previously been referred to as a "database of intentions". Indeed, the search queries entered by users into Google (or other information discovery services) provide a window onto what people are looking for. Information on query volumes around particular topics can yield valuable insights for purposes of economic research, a point we will seek to illustrate in this paper.

At the outset, it is important to emphasize that all the search data needed to carry out research of the type mentioned here is being made available by Google on a continuous basis through the *Google Insights for Search* (I4S) web tool. This freely accessible frontend provides an almost real-time index of search activity by keywords, category and geography. The near real-time nature of this data is of particular interest; by contrast, most macroeconomic indicators are available only with a lag and are subject to revision after they are released. As a result, there has been increasing interest in using the high-frequency Google I4S data to estimate the current state of various low-frequency economic indicators, a practice that has been termed "predicting the present" or "nowcasting".

This paper provides an illustration of the value-added brought about by Google search query data for a nowcasting exercise of US automotive sales. We will begin by describing some of the patterns that are revealed by search query data in this area, before turning to the econometric results.

1. Cet article a été donné en remplacement de la contribution de Carlo d'Asaro Biondo, Directeur Général pour l'Europe du Sud et de l'Est, pour le Moyen-Orient et l'Afrique chez Google, qui n'a pu assister aux Rencontres Économiques.

▶ Application: now casting US automotive sales with Google data

Due to rising oil prices over the period 2003-2008, the popularity of vehicles such as SUVs (Sport Utility Vehicles) and pickup trucks decreased, and fuel-efficient models became more attractive to consumers. Keywords related to fuel-efficient car models are classified by Google under the "Hybrid & Alternative Vehicle" query category. Figure 1 shows that the search volumes corresponding to this category surged when oil prices went over $100 per barrel.

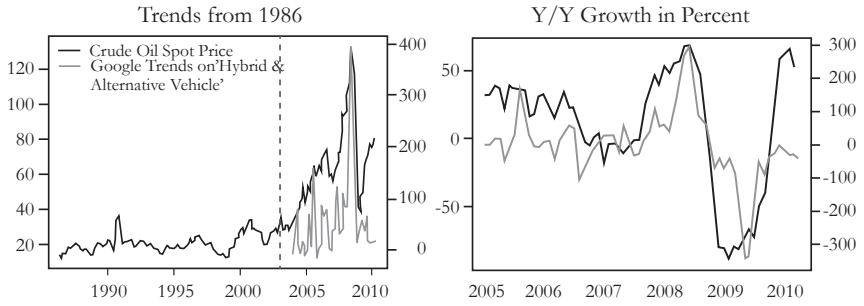


Figure 1 : Figure 1.Trends in Gasoline price and the search interest around "Hybrid & Alternative Vehicle" queries

Subsequently, the auto industry suffered from the drop in demand caused by the 2007-09 recession. In the context of the economic stimulus plan, the US Transportation Department instituted a $1 billion buyer incentive government program starting July 27, 2009 popularly known as "cash for clunkers." The program was quite successful in stimulating interest in automotive shopping as shown in Figure 2.

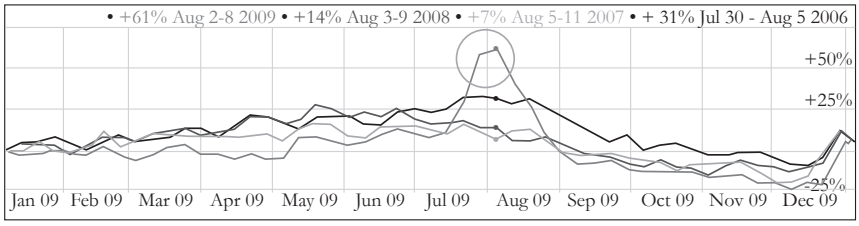


Figure 2. Google Insights for Search, volume of "Vehicle Shopping" queries in the US for the August 2-8 period, by year.

Hyundai was one of just three brands to record a sales increase in 2009 due to the Hyundai Assurance incentive, an aggressive advertising campaign and the cash for clunkers incentive. Hyundai's market share jumped from 3.0% to 4.2% in 2009, while Chevrolet's market share decreased from 13.5% to 12.8%. [Autonews.com] Consumer search behavior is consistent with this market share data.

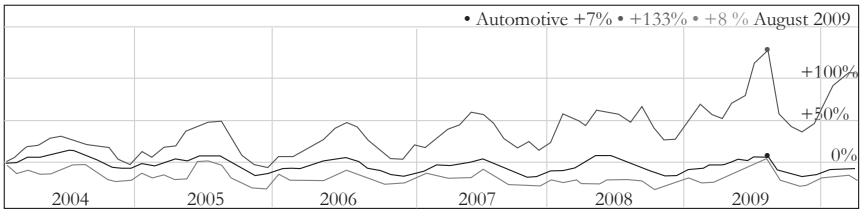


Figure 3. Google Insights for Search, results for 'hyundai' and 'jeep' in US Automotive Category.

These examples indicate that Google I4S data are correlated with economic activity and successfully reflect a number of real economic developments. In our earlier posting at Google Research Blog[2-3], we described some detailed econometric studies illustrating how I4S data can help improve forecasts of the current level of activity for a number of different economic time series, including automobile sales, home sales, retail sales, travel behavior and initial claims. In light of this, we now turn to an application of search query data in the present context, namely the nowcasting of US automotive sales.

Our standard procedure was to build a model with the following three components: lag variables to capture the trends and seasonality, exogenous variables and I4S data to capture the current interest. We estimated this type of model using a moving window technique, making one-step ahead, out-of-sample forecasts from Jan 2008 to March 2010, with and without the inclusion of the I4S data. The structure of our model (with and without I4S data) is as follows:

$$\text{Model 0 : } \log(\text{Sales}_t) = f(\log(\text{Sales}_{t-1}), \log(\text{Sales}_{t-12}), \text{I(CARS)}_t, \Delta_{12}\,\text{Unemployment}_t, \text{Recession}_t)$$

$$\text{Model 1 : } \log(\text{Sales}_t) = f(\log(\text{Sales}_{t-1}), \log(\text{Sales}_{t-12}), \text{I(CARS)}_t, \Delta_{12}\,\text{Unemployment}_t, \text{Recession}_t, \text{Google Trends}_t)$$

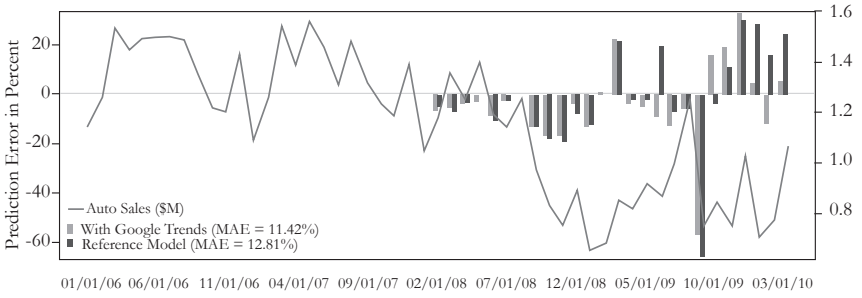


Figure 4. Auto Sales Trends from 2006 and 1 step ahead Prediction Error

1. http://googleresearch.blogspot.com/2009/04/predicting-present-with-google-trends.html
2. http://googleresearch.blogspot.com/2009/07/posted-by-hal-varian-chief-economist.html

As can be seen in Figure 4, the result of including in the model data on Google searches, we were able to reduce the prediction error for auto sales by 10.8%. This represents a very sizeable contribution.

Conclusion

This paper has shown that data on search query volumes can yield insights on real economic developments, and help improve the accuracy of econometric models seeking to estimate the current state of economic variables. This was illustrated in the context of data on US automotive sales. The general principle however has much wider applicability, and has previously been deployed to estimate variables as diverse as US initial claims for unemployment, retail sales, home sales, or tourism demand *inter alia*.

Échanges

Christine Balague

J'enseigne à l'Institut Telecom et je préside un *think tank* qui s'appelle «Reconnaissance Numérique». Dans ces ateliers, on a montré que dans quelques années, on aura ce que l'on a appelé le *cloud working*, c'est-à-dire des consommateurs qui vont être salariés à l'extérieur de l'entreprise mais mener des actions pour l'entreprise. Ma question est simple. Pour faire un peu de prospective, comment vous voyez ce consumérisme et ce consom'acteur dans les années à venir ? Je crois que le phénomène va aller beaucoup plus loin que tout ce qui a été dit.

Bernard Stiegler

On n'a sans doute pas assez précisé ce que l'on entendait par consommateur. Il est évident qu'une vache qui mange de l'herbe, celle que décrit Bergson, par exemple, consomme de l'herbe. Ce qu'on appelle un consommateur, ce n'est pas cela. Le consommateur, au sens où on l'entend au XX^{e} siècle, est un acteur qui a un comportement de consommation plus ou moins contrôlé par des actions de marketing et dans une logique d'innovation qui est top *down*. C'est le contraire de ce que décrivait Philippe Lemoine.

La question que vous posez sur l'existence d'un nouveau type de consommateur est une question de sémantique. Je dirais que la sémantique est comme le sexe des anges. Cela m'intéresse très peu.

En revanche, ce que Monsieur Chaussade décrivait, à propos par exemple de l'environnement, est la mutation des systèmes industriels. Et c'est cela qu'il faut bien voir. Par rapport à ce qui a été décrit par Philippe Lemoine, la question est de savoir si nous changeons ou non de modèle industriel.

Que l'on veuille continuer à appeler un consommateur celui qui est au bout de la ligne, peut-être. Sauf que si vous dites que maintenant on commence à le considérer comme un salarié, ce n'est plus un consommateur. Si nous voulons raisonner sérieusement, nous devons élaborer des concepts. Ces concepts, en économie et en économie industrielle en particulier, supposent des fonctions et les fonctions sont dans des systèmes.

Ce que l'on appelle le consommateur, au sens d'avant « l'économie-pollen » dont parlait Philippe Lemoine, est une fonction très importante, la plus importante du système. S'il n'y a pas de consommateur, il n'y a pas de marché. Aujourd'hui, il y a un nouvel acteur qui apparaît qui n'est ni un consommateur ni un producteur. Du coup, il y a une économie- pollen, qui fait apparaître une nouvelle fonction.

Cette nouvelle fonction, il faut essayer de la rendre monétarisable, de la rendre économiquement rationnelle et c'est loin d'être fait. Si l'on ne veut pas sortir des modèles classiques, on va dans le mur. Voilà ce que je crois. Mais ce n'est pas contre le consumérisme. Je trouve que si l'on n'a pas de nouveau modèle, la fin du consumérisme n'est pas forcément une bonne nouvelle.

Mais il y a un nouveau modèle. Il faut veiller à ne pas essayer de perpétuer le passé en disant : « *Mais si, tout continue.* » Non. Il y a un nouveau modèle industriel. On est dans une phase de transition économique. C'est très grave parce qu'il y a des tensions bancaires, environnementales colossales dans cette phase de transition. Si l'on veut être capable de franchir cette transition, il faut avoir les idées assez claires et donc des mots et des concepts aussi assez clairement définis.

Question du public

Je voulais m'en tenir à la définition du consumérisme qui renvoie à l'organisation des consommateurs en tant que groupe d'intérêt. On a vu que l'évolution des sociétés permet une organisation supportée par la technique et les réseaux sociaux, qui ramène peut-être à une démocratie plus représentative. C'est sans doute un progrès.

Ma question est la suivante. Est-ce que l'on ne devrait pas lier un peu plus la technique et le lien social pour permettre l'émergence d'une démocratie réelle via les circuits courts de distribution ? Je donne rapidement un exemple, celui de la création de ruches intelligentes, couplées. Ce sont des organisations de consommateurs qui sont couplées avec un système d'achats groupés, une plateforme web très performante. Ces ruches intelligentes permettent aux consommateurs de s'unir au sein d'une ruche et d'aller se mettre directement en contact avec les producteurs, sur le modèle des AMAP, pour organiser un circuit court de distribution plus représentatif et plus démocratique.

Anne Perrot

Il y a deux choses dans ce que vous dites. Il y a le fait que des consommateurs qui sont proches par leur appétence pour certains produits, se mettent ensemble pour les acheter.

Quand des consommateurs se groupent pour faire cela, ce qu'ils acquièrent, c'est un pouvoir de négociation vis-à-vis des producteurs. On voit bien qu'il y a la recherche par les consommateurs d'un pouvoir de marché autour de la proximité des goûts. L'autre élément dont vous parlez est la proximité géographique qui renvoie plus aux questions d'environnement.

La technique permet à la fois aux consommateurs qui partagent les mêmes goûts de se reconnaître et de faire pression. Ce sont exactement les exemples qui ont été cités tout à l'heure. Ce sont des consommateurs qui se mettent ensemble pour prescrire.

Je voudrais aussi réagir à un propos de Bernard Stiegler sur le fait que les consommateurs deviendraient des contributeurs ou que la frontière entre les consommateurs et les producteurs s'effacerait. Une étude très intéressante a été faite par une jeune femme Maya Bacache[1], qui est dans une autre table ronde, sur les musiciens et qui nous intéresse tout à fait dans cette table ronde ici.

Elle s'est posé la question suivante : on a beaucoup entendu la voix des industries du disque qui ont été très fortement impactées par les technologies numériques et qui se sont vues squeezer toute une partie de leurs profits. Les industries du disque ont finalement dit pendant très longtemps : «*Nous représentons les intérêts de nos auteurs et le numérique est en train de détruire la chaîne de valeurs, les intérêts des musiciens, etc.*»

Maya Bacache et une équipe qui a fait cette recherche avec elle, se sont dit : «On va aller voir les musiciens pour voir ce qu'ils en pensent.» Sont définis comme musiciens les gens qui au moins une fois dans l'année, ont gagné de l'argent par leurs talents musicaux, que ce soit comme interprète ou comme auteur. Leur étude montre qu'un choc économique comme l'arrivée du numérique crée des perdants et des gagnants.

Il y a deux groupes de gagnants de l'arrivée du numérique, dans le secteur de la musique. Ce sont les artistes à forte notoriété qui gagnent encore mieux leur vie qu'avant. Pourquoi ? Parce qu'ils ont finalement abandonné le disque et se sont repliés sur le spectacle vivant. Mais en même temps le numérique est un extraordinaire apporteur de publics au spectacle vivant, ce qui a démultiplié les revenus de ces artistes très en vue.

---

1. Voir session 13 page 604.

L'autre catégorie de gagnants, ce sont les inconnus qui sont devenus des producteurs et qui ont pu faire une chose qui était totalement inespérée pour eux auparavant, à savoir mettre en ligne un morceau de musique qu'ils ont composé ou interprété et de gagner de l'argent éventuellement en faisant du spectacle vivant ensuite à partir de ces vidéos ou titres mis sur internet.

Il y a bien des perdants, évidemment. Il ne sert absolument à rien de se le dissimuler. Ce sont tous les intermédiaires. Ce sont les musiciens qui se trouvent dans la rangée des intermédiaires des ex-inconnus et des grandes stars qui, eux, effectivement, se sont vus prendre des revenus par le peer-to-peer dont on parlait tout à l'heure. Et bien sûr, ce sont les industries du disque sans aucune hésitation.

Mais, ce qui est intéressant, en réalité, c'est que dans l'industrie musicale, on voit que beaucoup de consommateurs sont devenus des producteurs de musique. Ils se sont autoproduits. Le coût pour s'autoproduire est évidemment beaucoup plus faible dans une ère numérique que dans une ère matérielle.

Philippe Wahl

Cette table ronde montre que le consumérisme est en profonde transformation, en transition. Le mot d'ordre clé pour les entreprises dans ce nouveau consumérisme, est de développer une vraie fonction d'écoute et d'empathie, mais pas simplement au sens marketing du groupe client que l'on écoute cinq minutes.

Ce serait une espèce de réseau de clients qui ouvrirait la fonction d'écoute et la fonction de liberté et qui vivrait en permanence avec l'aller-retour avec le client. Là, la technologie pourrait nous aider à écouter le client et à rechercher l'utilité et donc à fonder le sens de la consommation.

12.

État, marché : la compétition pour la santé, les retraites et l'éducation

Les contraintes accrues qui pèsent sur les finances publiques posent à nouveau la question de la complémentarité et/ou de la substituabilité de l'État et du marché dans l'offre de services de santé et d'éducation, ainsi que dans la couverture de la retraite et du risque de longévité.

Les préoccupations d'efficacité incitent souvent à pencher en faveur d'une offre privée consistante. Mais l'analyse empirique, tout en soulignant le rôle de la concurrence, reste plus réservée sur l'apport de l'offre privée. À l'inverse, une offre publique répond davantage au souci de la redistribution, mais la performance de son exclusivité est plus nuancée. Quel équilibre entre concurrence et régulation faut-il trouver, pour que le partenariat public-privé soit optimal ?

Contribution du Cercle des économistes

Philippe Trainar

Témoignages

Gilles Benoist • Anuj Gulati • Lady Barbara Judge • Christian Lajoux
Robert B. Reich • Ton Nu Thi NINH • Rose-Marie Van Lerberghe

Modérateur

Nicolas Pierron

Contenus et frontières des biens et services publics

Philippe Trainar

Dans l'agenda des États, tout particulièrement les États des économies avancées, la reprise en main des déficits publics et des dettes publiques qui ont explosé est aujourd'hui prioritaire. Dans la plupart des cas, la stabilisation du poids de la dette publique dans le PIB n'est envisageable qu'au prix d'hypothèses de croissance et de maîtrise des finances publiques extrêmement optimistes, sans rapport avec la situation et la législation actuelles. Certains États sont déjà en crise ouverte, comme la Grèce, le Portugal, l'Irlande ou l'Espagne, d'autres sont en crise larvées, comme les États-Unis ou le Japon qui sont menacés d'une dégradation de la notation de leur risque souverain par les agences de notation. Confrontés à cette situation, les États concernés ont vu leurs marges de manœuvre se réduire, voire disparaître totalement. Il en est résulté un sentiment d'impuissance économique et financière qui secoue violemment les grandes démocraties. La compétition entre les États et le marché pour l'offre de service en éducation, santé, retraite et dépendance, qui reposait depuis de nombreuses années sur des critères d'efficacité économique opposés à des critères politico-redistributifs, s'en trouve relancée. Paradoxalement, jamais les États et le marché n'ont été autant déstabilisés et jamais il n'a été autant question de partenariat public-privé que depuis le début de la crise. De ce point de vue, les secteurs de l'éducation, de la santé et de la retraite ne font que refléter une situation et une conviction plus générale, selon laquelle la sortie de crise ne peut être gagnante pour l'économie en général que si elle repose sur la collaboration entre l'État et le marché, que si le l'État et le marché savent corriger leurs erreurs passées par une meilleure coopération pour anticiper le futur.

■ **Quel dosage de compétition pour l'éducation, la santé et les retraites ?**

On connaît les arguments en faveur de l'offre de marché par rapport à l'offre publique de service de santé, d'éducation, de retraite et de dépendance. Le marché serait en mesure d'offrir ses services à moindre coût et dans des conditions plus satisfaisantes pour les ménages, notamment dans des conditions plus adaptées à leurs besoins concrets qui ne sont ni homogènes, ni standardisables. Les préoccupations d'efficacité inciteraient donc à pencher en faveur d'une offre privée cohérente. L'analyse empirique, si elle confirme le rôle décisif de la concurrence et l'efficacité de l'offre de marché, notamment en santé et en éducation, reste toutefois balancée dans ses conclusions concernant l'exclusivité de l'apport de la concurrence privée. On a ainsi pu montrer que l'instillation d'une dose suffisante de concurrence dans le secteur public de la santé ou de l'éducation pouvait aider à résoudre bon nombre des problèmes d'efficacité inhérents au secteur public, notamment ceux imputables à l'aléa moral qui affecte le comportement des agents publics, tout particulièrement celui des fonctionnaires. On notera cependant la très grande résistance des professions concernées à l'instillation de concurrence dans le secteur privé, aux États-Unis et en Asie comme en Europe, au nom de l'intangibilité du service public comme secteur mis à part de la concurrence. Le débat sur l'efficacité de la concurrence et de l'offre privée ne peut donc faire l'économie d'un débat plus politique sur le contenu et les frontières des biens et services publics.

Cet argument du service public joue non seulement à l'encontre de l'injection de concurrence dans le service public, mais aussi plus fondamentalement en faveur du maintien d'une offre strictement publique. On notera qu'il repose sur une vue disparate de la spécificité du secteur public. Si on laisse de côté l'argument historiciste très contestable du caractère irréversible de l'évolution qui a conduit aux systèmes publics d'éducation et de sécurité sociale existants, deux arguments principaux sont avancés en faveur du maintien d'une offre publique. Il s'agit de la nécessaire continuité des services concernés, dont la continuité du service public offrirait la meilleure garantie, et de la redistribution en faveur des moins fortunés que le marché n'a aucune capacité *sui generis* à promouvoir. Une offre publique permettrait mieux de lutter contre les inégalités de santé, d'éducation et de protection alors que l'offre privée ne pourrait que les reproduire voire les amplifier. Mais, là aussi l'analyse empirique, reste plus balancée dans ses conclusions concernant une éventuelle exclusivité d'une offre publique en la matière. La continuité du service public se révèle, à l'usage, plus un principe philosophique qu'un comportement assuré. Les grèves qui affectent à intervalle régulier les services concernés tout comme, à l'autre bout de la chaîne de production de ces services, les hésitations et fluctuations

stratégiquesqui accompagnent les alternances politiques, déstabilisent structurellement les anticipations des ménages et obligent de plus en plus ceux-ci à «collatéraliser» les promesses publiques aux rivages incertains, par des plans d'épargne privée. Plus fondamentalement, si l'analyse confirme bien la nécessité d'une action publique délibérée pour obtenir des résultats en matière de redistribution, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre efficace de cette action n'impose pas de passer par une offre publique. Il semble même que l'État y gagne beaucoup en efficacité quand elle est réalisée par une offre privée en situation concurrentielle.

La montée des partenariats public-privé n'est donc pas une mode. Elle correspond à un besoin concret par rapport à l'optimisation des services publics de santé, d'éducation et de protection. La crise économique et financière ne fait qu'accroître ce besoin en liaison avec les problèmes de financement accru de l'État. La compétition entre État et marché pour la fourniture d'éducation, de santé, de retraite et de couverture dépendance, qui était jusqu'à présent confinée aux problèmes techniques d'efficacité et de redistribution, émerge aujourd'hui, sous la pression de la crise, comme une urgence politique. Le débat de la présente session permet de préciser la portée et les limites de cette nouvelle urgence. Naturellement, il ne peut le faire qu'en revisitant aussi les anciennes questions sur les frontières du service public, sur son efficacité par rapport au marché et sur l'adossement des schémas de redistribution au marché. En clarifiant ces points, l'on est conduit à préciser les dosages de concurrence et de régulation nécessaires pour bâtir des partenariats publics-privés qui soient optimaux en termes à la fois d'efficacité et de redistribution, en matière d'éducation, de santé, de retraite et de dépendance.

Can and Should Health Care, Education and Retirement Security be Privatized?

Robert B. Reich
Berkeley

Public budgets are under intense pressure in many advanced nations as spending exceeds the tax revenues needed to support it. Europe's debt crisis, growing budget deficits in the United States, and Japan's unsustainable public debt provide vivid and troubling illustrations.

Some of the problem is related to the cyclical downturn, which required greater public spending at a time when tax revenues were falling. But even controlling for the business cycle, public debts have been growing as percentages of total national economies.

There are several reasons. Our populations are aging, requiring more public spending on pensions and health services. In most advanced nations, structural unemployment has grown, especially among young people, resulting in more public spending on income support. At the same time, the public resists paying more taxes. This is partly because median wages have stagnated, and voters feel they cannot afford to pay more taxes. It is also because in the United States and elsewhere the very wealthy, whose share of total income has continued to rise in most advanced nations, have used their political muscle to reduce their tax rates.

As a result, questions are arising in all advanced nations about the extent to which education, health care, and retirement schemes ought to be given over to –or at least shared to a larger extent– with the private sector. Put simply, can and should these services be privatized?

Some economists and policy analysts believe more competition among producers and more choice by consumers would generate more efficiencies in the provision of these services, and more innovation. In general, markets are more efficient and innovative than governments.

But is this true with regard to education, healthcare, and retirement? At least four potential problems must be addressed.

▶ Information

These are complex services. Purchasers of education, healthcare, or retirement schemes may have difficulty assessing what they are buying, and evaluating the quality of what they receive. In the United States, some private for-profit educational programs have defrauded consumers. Buyers of health-care plans are often confused by differences in coverage and costs. And as many small investors discovered to their dismay in 2008, financial actors don't always perform the way the purveyors of investment funds promise they will. Such problems of information might be diminished if government required private educational institutions, private health insurers, and pension funds to meet minimum public standards, and to provide/disclose important information in ways that were easily understood and conducive to comparison with other providers. Regulations such as these can help, but the underlying question remains of how best to protect and inform individuals whose decisions in the market about education, healthcare, or retirement planning can have enormous consequences.

▶ Public Goods

A second problem is that education and health care are not just private commodities. Although their major benefits go to the specific individuals who receive them, they are also, in many respects, public goods. A well-educated and healthy populace generates broad benefits for society in the form of higher productivity, effective citizenship, and a civil society. Individual decisions to purchase education or health care may therefore fail to account for these public benefits, and lead to under-investment from the standpoint of society as a whole. This problem may be mitigated to the extent that government continues to subsidize a portion of their costs.

▶ Equity

Perhaps the largest problem involves social equity. In most advanced nations, the gap in income and wealth is already large and growing between the very wealthy at the top and average workers. Offering education, health

care, and retirement through the market, and thereby making its allocation depend largely on private purchases, is likely to result in an allocation that many people would deem unfair. Education, healthcare, and retirement security have come to be considered essential; while some rationing might be tolerated, rationing by virtue of income or wealth may not be.

One way to get the benefits of market competition while avoiding some of the inequities of rationing by income would be for the government to provide families with the equivalent of vouchers that could be used to purchase education, health care, or retirement plans. The value of the voucher could be inversely related to family income, so that families of modest means would receive proportionately larger vouchers entitling them to more expensive education, health care, or pension schemes.

Efficiency

Finally, it remains far from clear that privatizing education, health care, or the provision of retirement security actually saves money. First, producers in the market spend vast sums on advertising and marketing sums that would otherwise be spent on the services being provided. That has been the experience with private health insurance in the United States, as well as private educational institutions and pension plans. Second, as we have also experienced in the United States, private, for-profit purveyors of education, health care, and investment funds spend large sums compensating their executives, justifying the expenses as necessary to attract and retain the talent necessary to compete. Thirdly, because they are fragmented, these providers often lack economies of scale.

In addition, providers of for-profit private health care, education, and retirement plans often seek out purchasers who are likely to be the least costly : students that will not require remedial education, individuals who are younger and healthier and therefore are unlikely to need costly health care, and workers who are sufficiently productive and thrifty to reduce the risk their needs will be much of a drain on a retirement fund. Individuals and families likely to impose larger costs are left to fend for themselves, or they end up needing a government-provided service, made all the more costly because of the concentration of needy individuals and families.

This problem could be mitigated to some extent with regulations requiring all providers apply a certain high percentage of their revenues to the provision of services rather than to administrative costs; that they admit or take on all applicants regardless of cost (applicants for health insurance who have pre-existing health conditions, for example); or that they be non-profit rather than profit.

A View from the United States

The United States has gone a long way toward privatizing education, health care, and retirement security. In many American cities, public education is being supplanted by private schools; all over America, public universities are on the wane. Private for-profit hospitals and high-end health insurance are available to the upper middle class and the wealthy, while the poor end up in emergency rooms because they cannot afford coverage. Private pensions provide more and more of total retirement income; the public Social Security plan is in danger of running out of money.

The result? Perhaps more innovation than otherwise. But purchasers of these services often don't have the information they need, and are vulnerable to making terrible mistakes; the public goods aspects of education and health care are in danger of disappearing; inequities abound; and all these systems have become extraordinarily costly. As a result, the United States is with fits and starts, and amid great contention seeking its way back toward the middle ground.

Grands risques sociaux la coopération entre État et marché peut-elle être positive ?

Gilles Benoist
CNP Assurances

Les termes de la question sont importants, car ils supposent que nous éliminons les deux extrêmes. Et je partage cette opinion. Le premier extrême serait la situation où, dans le domaine social, l'État ne ferait rien et, selon une formule que j'aime bien de Raymond Queneau, « contemplerait un tantinet la situation historique[1]. » C'est inacceptable, surtout dans ces domaines.

L'autre extrême où l'État ne se contenterait pas de réguler mais ferait tout lui-même paraît également inacceptable.

Pour des raisons financières et autres, les deux situations sont aujourd'hui inconcevables. Cela veut donc dire que la vraie question consiste à se demander s'il peut y avoir une répartition intelligente et efficace entre l'État et le marché.

Une répartition intelligente, cela s'appelle un partenariat. Je dirige une entreprise qui est tombée dans la potion du partenariat pour des raisons historiques : elle a été construite comme cela.

Qu'est-ce qu'un partenariat positif ? C'est un partenariat qui doit avoir deux caractéristiques. Premièrement, chacun des partenaires fait ce qu'il sait faire le mieux. La deuxième caractéristique est que chaque partenaire considère l'autre comme un acteur qui apporte, qui complète et non comme un ennemi ou comme un concurrent.

1. Le duc d'Auge dans *Les Fleurs bleues* de Raymond Queneau.

Ce schéma de partenariat un peu idéal est-il concevable dans de grands domaines comme la retraite ou la dépendance ?

▶ Les champs de coopération Etat-marché dans le domaine de la retraite

Prenons d'abord l'exemple de la retraite. Dès 1945, les pères fondateurs des régimes de retraite savaient qu'il y avait de toute façon des limites au mécanisme de répartition. Le fait que ces limites existent dans le système lui-même en est la preuve. Aujourd'hui, le débat capitalisation-répartition est complètement dépassé. Les Français qui pensent encore que le système de répartition peut leur assurer un taux de remplacement constant au moment où ils prendront leur retraite vivront de très graves désillusions.

Dans ce domaine où, par définition, le système de base a ses limites, il faut un système complémentaire. Il faut bien une action complémentaire entre l'État ou les systèmes collectifs régulés par l'État et les acteurs privés.

▶ Que peut apporter l'État ?

… Et au fond que sait-il faire de mieux ?

Il peut et il sait organiser le niveau de solidarité nationale. C'est son rôle, un rôle régalien. Il doit également assurer l'indispensable vision de long terme et trans-générationnelle. Enfin, il doit orienter l'action du marché sur les bons objectifs par des dispositifs fiscaux et législatifs.

▶ De son côté, que peut apporter le marché ?

Prenons l'exemple des assureurs. Le marché peut apporter l'innovation des produits. Il offre aussi aux clients la liberté de choisir, par exemple le montant de revenus complémentaires dont ils estiment avoir besoin au regard des autres emplois possibles d'un patrimoine, transféré par exemple aux enfants.

La situation de la France est tout à fait particulière : nous n'avons pas de fonds de pension. Quel est, en France, le substitut au fonds de pension pour préparer sa retraite ? L'assurance-vie, qui compte 1 340 milliards d'euros d'encours à l'heure actuelle.

Comment stabilise-t-on cette formidable épargne à long terme ? Elle est investie à 59 % dans l'économie française, sous des formes directes et indirectes, avec une petite incitation fiscale qui coûte un milliard d'euros à l'État français. Un milliards pour stabiliser 1 350 milliards d'euros d'épargne à long terme dont les deux tiers environ des détenteurs disent qu'elle va d'abord servir à leur assurer un complément de retraite, cela me paraît un bon rapport qualité-prix.

Au Brésil, où nous sommes très présents, le problème est le même. En vingt ans, 60 millions de Brésiliens ont accédé à la classe moyenne. Bien que l'espérance de vie croisse de manière constante, les systèmes de retraite sont si faibles et si fragiles que seule l'épargne privée peut assurer une perspective de retraite décente aux Brésiliens. C'est la raison pour laquelle les produits de retraite ont un très grand succès au Brésil.

▶ Le défi de la dépendance

En France, la dépendance fait l'objet d'un grand débat public. Le Président de la République devrait trancher, sans doute bientôt.

Il y a quelques années, ce sujet n'était perçu ni par les institutions ni par l'opinion publique. CNP Assurances est depuis quinze ans, et de loin, le premier assureur en dépendance collective. Personne ne le savait. La plupart des gens n'étaient pas intéressés par nos produits qui étaient d'ailleurs le plus souvent ce qu'on appelle «en inclusion», c'est-à-dire compris à l'intérieur d'une cotisation versée à d'autres fins.

Aujourd'hui, la dépendance est devenue un sujet de société. Désormais, trois ou quatre générations coexistent et, de plus en plus fréquemment, il y a dans les familles une personne en situation de perte d'autonomie.

Une bonne nouvelle cependant : contrairement à ce que pensent nos concitoyens, si vous prenez aujourd'hui une classe d'âge de 50 à 55 ans, seuls 15% sont menacés de dépendance avant la mort. Cela veut dire que 85% termineront leur vie sans avoir été en perte d'autonomie.

Pour les 15%, qui n'auront pas cette chance, cette perte d'autonomie durera au maximum quatre ans. Et son coût, même s'il est décalé dans le temps puisque la longévité augmente, ne représente pas pour l'instant un coût très croissant. Dans un domaine comme celui-là, l'État peut-il tout faire ? Non. On le voit bien, le financement public trouve aujourd'hui ses limites. Certains Conseils généraux n'arrivent plus à financer l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA). Il y a donc dans ce domaine une coopération intelligente possible.

Bien sûr, l'État doit assurer la solidarité nationale. Mais ce risque, qui n'est couru que par 15% d'une classe d'âge, est l'exemple type d'un risque assurable. Pourquoi ? Parce qu'il est mutualisable. De plus, les enjeux financiers sont sans commune mesure avec d'autres secteurs, comme celui de la retraite. Quand on aura trouvé 10 ou 15 milliards de plus, on aura résolu le problème de la dépendance pour trente ou quarante ans.

Le concept d'offre produit et services

La dépendance est donc un risque aléatoire, assurable et mutualisable. Le marché peut proposer et il le propose déjà, certains types d'offres. C'est ainsi que nous avons été la première compagnie à introduire le concept d'offre produit et services.

En cas de perte d'autonomie, il ne suffit pas seulement d'avoir les ressources suffisantes, il vaut mieux avoir une plate-forme d'assistance médicale, de conseil médical et savoir à qui l'on peut s'adresser quand on a besoin de se faire accompagner chez soi, à la gare ou pour les actes de la vie quotidienne. C'est pourquoi nous avons créé, dans chacun de ces domaines, des filiales spécialisées.

Je dirai en conclusion qu'il y a une vraie complémentarité possible entre l'État et le secteur privé. De son côté, l'État peut :

– Coordonner les différents acteurs.

– Contribuer à intégrer dans le système de santé la nécessaire prévention, qui n'est pas toujours naturelle y compris dans ce genre d'affection.

– Aider le secteur à se professionnaliser, notamment dans le domaine de l'assistance à la personne.

– Définir un langage commun. Aujourd'hui, il y a déjà deux ou trois grilles différentes qui permettent de définir la perte d'autonomie. Il vaudrait mieux qu'il y en ait une et qu'elle soit partagée.

– Faire progresser la connaissance du risque de dépendance, y compris la recherche médicale, notamment sur ce qui est aujourd'hui la cause la plus importante de la dépendance la plus grave, à savoir les maladies comme Alzheimer.

– Encourager l'ensemble des acteurs.

Pour sa part, le marché souhaite dans ce domaine que lorsque l'État régule, il le fasse de manière constante : la stabilité des règles du jeu est essentielle.

Il doit également être cohérent. Il est difficile d'exiger d'un acteur des investissements de long terme et en même temps accepter des régulations européennes qui découragent l'investissement dans les actions.

Living Longer Comes at a Price

Lady Barbara Judge
Pension Protection Fund

Last year, I talked about energy, and particularly the energy mix and the fact that I believe that nuclear has to be a part of the long-term solution to the world's energy problems. This year, I have a new job, and another long-term problem to think about, and that is pensions, which is an equally difficult and challenging problem. Today, the basic question that I have been asked to answer is whether society can fulfill the pension promise that was made at a time long ago before the economic situation that we are in today.

For those of you that do not remember, it used to be expected that the children would look after their parents when they got old. That is the way society was then ordered and operated. However today, children often do not live anywhere near their parents. The world has become more socialistic and welfare state ideas have gained currency. Now people believe that it is the State, or at least their employers, that should look after them in their retirement. That is the promise of pensions today. The problem is that it was only ever a "best endeavors" promise. There was never money put away by the State, it was just a book entry, and in many company-pension plans, there was never money put into a separate account held in trust, or if it was, it was not invested wisely.

The reason why those pension plans are underfunded is because everyone believed that there would always be a supply of young people whose taxes or contributions would give the government or the employer, the funds that were needed to pay us all when we got older. However, as we all know today, people are living longer. Therefore, there are many more years in retirement than we thought before, and the birth rate in many

countries has fallen. So there are going to be less people around to pay the pensions of their parents. Now, the Bible told us in ancient times that a long life was three score and ten, but the recent figures of today show that one in four people who are currently 16 years of age will live to be 100. Living longer should be celebrated, but actually, it comes at a price.

In 1970, there were 85 million people over 65 in the OECD countries. By 2050, it is estimated that there will be 350 million. In the UK, this worked out as over 4.3 workers for each retiree in 1970, 4.2 workers for each retiree in France, 5.3 workers for each retiree in the US; however by 2050, it is estimated that it will be 2.4 workers for each retiree in the UK, 1.9 worker for each retiree in France and 2.6 workers for each retiree in the US. And even in the developing countries, by 2050, there will only be 4 workers for each retiree.

▶ So, what do we do?

The pension system has been devised in various countries in various ways. There are three pillars in most every pension system. The first pillar is the government pension. What is the basic rate that the government will pay to its retirees? Of course, different countries spend different amounts. The US spends about 5.4% of its GDP, Italy spends about 14%, France, Austria and Germany spend about 12% and Poland and Portugal spend about 11%. That is the first pillar, the basic state pension.

The second pillar is the occupational pension; it is the pension funds that we all hear about. It is the funds that employers have established, which they have been contributing into, along with their employees for many years.

The third pillar is personal savings; that is putting your own money into savings and investments so that you can have the benefit of them in retirement.

▶ Various countries do various things

The Nordic countries have very high taxes and pay a very big state benefit. Britain used to have lower taxes and relied on occupational schemes. The United States has mostly occupational schemes, which have their own problems. In many cases the employers put money in their pension plan but it did not do so well in the markets, or the government never put money in at all; they just assumed there would be enough workers around at the right time to pay these pensions when due.

In the UK, when the time came to pay these pensions, there was not enough money to fulfill the pension promise. So, what we did was to work with the government who established a safety net for these employer pensions. We first created an agency called the Pension Regulator. The Pension Regulator contacted all of the defined benefit schemes and *said that you have to put this amount of money in your pension funds, and if you don't put it in, we're going to give you a problem, and if the assets that you put in, are not worth what your pension liabilities are, we are also going to give you a problem*.

Then we set up the organization of which I am the chairman, which is called the "Pension Protection Fund". What we do is to go around to all the defined benefit plans, and collect from them a levy, an insurance premium, based on how risky their schemes are, so that when, over the course of years, if they should go bankrupt or if they should have a problem (and that used to happen a lot in the UK), those schemes would be insured. That is basically the UK system, and so far, it has been working. We have about 6,500 plans in payment, we have collected about 8 billion so far, we have about 12 million members and we are insuring 12 trillion pounds of liabilities. As I understand it, the Americans do something similar to us.

In reality we all know the answer to the pension problem, –and the pension problem is everywhere. The answer comes in three parts. Taxes to pay pensions must rise. Individual savings must rise and average retirement age must rise. If not, pensioners will become poorer relative to the rest of society. Now, we don't really want that to happen, so we are trying, as societies, to sort the problem. We're trying to raise retirement ages, but when we do, there are riots. We have riots in the UK, we have riots in France. Two more years of working and people get angry, why? We are trying to lower benefits, but people don't like that either. Still something must be done. So what we have to do is to encourage the population to save more. Basically the solution is that more individuals must save more and look after themselves.

Now from my point of view, I think working is a privilege. Why would anyone want to retire when they could work two more years at full salary, rather than receiving whatever retirement benefit they are to receive at half salary or 80%. Indeed it is factually proven that people live longer if they retire later. The death rate for people at age 55 is much higher than the death rate for people at age 65; these people live longer and work better. What we need to do is to encourage society to value older people, to give

them all jobs when they get older, to understand that they are wiser, they have valuable experience and they are very loyal. We need to get society to deal with the retirement problem by employing older people because now, as you all know, that is not the case. For my part I believe that old age begins at 75-80.

The real question that we have to face in retirement, and with respect to pensions, is not at what age we retire, it's with how much.

La santé entre État et marché

Christian Lajoux
Leem et Sanofi-Aventis France

Les solutions de sortie de la crise de 2008-2010 ont montré à divers titres le retour des États, même dans les pays les plus libéraux ou dans les secteurs les plus concurrentiels tels que les marchés bancaires américains ou anglais. Traditionnellement, l'État régalien intervient dans le domaine de la santé, des retraites ou de l'éducation ; mais l'État régulateur ne peut plus seulement être garant de justice, de qualité ou d'équité, il doit aussi être un État promoteur d'une efficience du système de santé, de retraite ou d'éducation, intégrant les évolutions de la société dans un contexte international.

Le poids des prélèvements obligatoires pour ces fonctions n'hypothèque pas la recherche de l'efficience du système, même quand il en concède la mise en œuvre à des opérateurs privés. L'efficience du système doit intégrer les progrès technologiques.

▶ Besoin d'un État régulateur de la sécurité sanitaire

Il ne faut pas se tromper de débat !

L'État définit et impose des règles pour l'organisation de la sécurité sanitaire afin de garantir au patient les meilleures conditions de prise en charge de sa pathologie et au citoyen une bonne santé. Ces règles s'inscrivent dans un cadre européen et/ou international et constituent un élément d'attractivité dans la compétition que se livrent les pays, notamment pour la localisation des essais cliniques, pour le développement de la recherche biomédicale… Ce besoin de régulation s'exprime à peu près partout dans le monde par des délégations de l'État : création d'agences, de hautes autorités, mouvements remis en question en France mais répandu en Allemagne, au Royaume-Uni et ailleurs dans le monde.

Le rôle de régulateur ne peut pas se limiter à une police sanitaire et doit intégrer la promotion économique du territoire. Le rôle de régulateur de l'État dans la santé est de plus en plus complexe, entre l'accès à l'innovation, la sécurité sanitaire, les conditions de développement de la recherche, la mutation industrielle et la lisibilité politique pour l'opinion. Les mesures conjoncturelles liées aux crises sanitaires ou aux déficits des comptes sociaux ne doivent pas hypothéquer les enjeux pour le moyen et long terme dans la compétition pour le progrès et l'indépendance stratégique de l'État. Dans la compétition entre États, les entreprises ont besoin d'une réglementation fiscale attractive, ce que le nouveau crédit impôts-recherche par exemple réussit à être, compensant quelque peu des régulations françaises de moindre performance dans les législations du droit du travail.

La qualité de l'expertise d'un pays, issue de ses agences ou hautes autorités, est un élément d'attractivité et d'efficience. Le marché ne peut pas être le seul juge de l'efficience : seul l'État peut développer une politique de santé publique incluant la prévention ou la prise en charge de patients atteints de maladies rares. Les différents plans de santé publique (cancer, Alzheimer…) peuvent orienter les décisions d'investissements des firmes en France par des mesures incitatives pour le plus grand bénéfice des patients.

▶ Besoin d'un État promoteur de l'efficience du système de santé

Longtemps l'État a assuré lui-même, avec des hôpitaux publics ou des entreprises publiques, ses ambitions avec des résultats de moins en moins performants. Ce n'est plus envisageable et il a dû privatiser l'État. Lorsqu'il a conservé les moyens, il a rationalisé avec les politiques de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP). Cette approche était cependant d'ampleur limitée. Les dernières années montrent une révolution dans les politiques de maîtrise des dépenses.

Dans le domaine de la santé, un double objectif quantitatif et qualificatif est poursuivi. L'État a commencé par le champ ambulatoire avec la réforme de 1996, créant des objectifs nationaux de dépenses d'assurance maladie qui tendent progressivement à être respectés et à ramener la dérive de la croissance de ces dépenses par rapport au PIB d'une tendance de +3 à +4 % à une tendance de +1% sans réduction de la qualité des soins.

Avec un léger décalage dans le temps, l'État a maintenant pour objectif de nouvelles économies par une action qualitative sur le parcours de soins et tout un ensemble d'actions appelé «maîtrise médicalisée», qui constitue le noyau dur de l'actuelle négociation conventionnelle avec les médecins.

À l'hôpital, l'État s'est doté de moyens très puissants de rationalisation et d'efficience avec la loi Bachelot HPST : les ARS ont les moyens de rationaliser l'offre de soins publique-privée, ambulatoire et hospitalière par zone géographique et les directeurs d'hôpitaux peuvent effectivement imposer le respect des budgets. L'impact de la loi HPST ne se fait pas encore sentir mais sera puissant lors du prochain quinquennat.

Pour les opérateurs privés, l'effort d'efficience de l'État est évident : le taux de croissance du médicament remboursable au début des années 2000 était de 6 à 7% par an sur le marché français, il est aujourd'hui de l'ordre de 2% et c'est à l'exportation que l'industrie pharmaceutique réalise sa progression.

On sait que l'effort d'efficience de l'État est loin d'être achevé : il n'est pas encore mis en œuvre pour l'hôpital, il est à peine commencé pour la prise en charge des ALD et ces deux politiques seront la feuille de route du prochain quinquennat.

L'industrie pharmaceutique est confrontée aux mesures de recherche d'efficience dans tous les États développés et devient de plus en plus attentive à mettre sur le marché des solutions de santé plus efficaces dans la cible thérapeutique et plus économe des coûts collectifs. La personnalisation de la médecine grâce aux tests diagnostiques, aux marqueurs biologiques est non seulement un enjeu de santé collectif et individuel pour le traitement des maladies mais aussi un enjeu économique. Ceci dans le contexte d'États qui veulent l'efficience du système de soins, des parcours de santé plus économes et de moindres gaspillages ou pertes en ligne. Dans tous les pays développés, les agences d'évaluation renforcent leurs exigences avant l'AMM mais aussi post-AMM dans l'appréciation des produits en vie réelle.

Le rôle des États dans les pays émergents en matière de santé est encore assez différent : construire des systèmes de prise en charge et des structures de soins et en élargir le bénéfice à des parts croissantes de population. Ce n'est pas le retour des États mais c'est l'essor des États. Et ceux-ci sont de plus en plus exigeants sur l'adaptation des produits à leurs besoins, sur leur participation à la recherche et à la production avec des transferts de technologie.

▶ De nouveaux modes de travail pour l'État

C'est le dernier point que je souhaite évoquer : les modes de travail de l'État changent, et la nature même des objectifs et des moyens de régulation évolue.

La tradition française est bien connue : l'État décide par voie unilatérale et impose sans justification. Dans le domaine de la santé, c'est de moins en

moins le cas, le mode de travail de l'État s'est de plus en plus orienté vers le partenariat public/privé sous forme de conventions-cadre ou de contrats. Les prérogatives de puissance publique sont toujours présentes et le contrat n'est pas tout à fait égalitaire mais la discussion est en général possible et fructueuse. Les besoins de transparence sur ces nouveaux accords, face au risque de conflits d'intérêt ne peuvent plus ignorer les attentes de l'opinion et de nouvelles missions parlementaires face à l'exécutif doivent être envisagées.

Un autre mode d'intervention de l'État qui se développe, c'est la recommandation ou l'avis d'autorités scientifiques ou réglementaires, tout ce que les juristes appellent le « droit mou ». Il pose un problème dans la mesure où il peut faire grief aux opérateurs privés sans pouvoir toujours être contesté devant l'émetteur de ces normes ou devant un juge.

Enfin, ces deux moyens d'action, conventions et recommandations, peuvent être un moyen d'intégrer l'état des données en Europe mais ne le garantisse pas. Or plus d'État, ce n'est pas nécessairement moins d'Europe. Les modalités d'exercice de la puissance publique doivent être un moyen d'introduire dans les pratiques de régulation les principes généraux communautaires et notamment ceux de la concurrence.

Les États eux-mêmes sont aujourd'hui en compétition, leur efficience et leur solvabilité sont notées, l'industrie est amenée à en tenir compte notamment dans ses localisations d'activité. Pour l'industrie pharmaceutique, la France est clairement en compétition d'une part avec ses compétiteurs traditionnels Allemagne, Royaume-Uni, Suisse mais aussi avec les pays émergents et notamment les quatre BRIC, marchés de la prochaine décennie dont les États tendent à exiger des localisations d'activité en production mais aussi en recherche.

Le gouvernement français a mis en œuvre une amélioration de l'efficience de l'offre de soins, il ne peut se désintéresser d'une attractivité de sa politique pour promouvoir des investissements de recherche et de production, et l'État doit trouver le moyen de s'abstraire du temps politique pour réaliser les synthèses nécessaires pour développer l'attractivité sur le moyen et long terme, dans une logique de croissance économique.

L'éducation au cœur des *success stories* des tigres et des dragons

Ton Nu Thi NINH
Université internationale Tri Viet

Pour les pays émergents d'Asie, l'éducation est évidemment un vecteur déterminant du capital humain qui est au centre des *success stories* des divers tigres et dragons.

Qu'attendons-nous de l'éducation ? Qu'elle assure le caractère durable du développement économique, qu'elle facilite l'innovation, qu'elle forme à ce que l'on appelle aujourd'hui le *leadership*. Du point de vue d'un pays en développement comme le Vietnam, il y a trois critères qualitatifs pour les jeunes qui sortent de l'université que nous privilégions en réponse à un monde de plus en plus complexe, qui change très rapidement, et qui est inéluctablement globalisé. Ces critères sont l'employabilité, l'adaptabilité et la flexibilité.

En outre, nous ne perdons pas de vue que l'éducation ne sert pas seulement à donner un métier. Il faut aussi que nous formions des citoyens responsables dans leur pays et dans le monde.

Pour un pays comme le Vietnam qui vient juste de rejoindre le groupe des pays à revenus moyens, je crois profondément que des réponses que le Vietnam donnera aux enjeux de l'éducation dépendra notre avenir : soit nous resterons en bas de l'échelle des pays à revenus moyens, soit nous suivrons l'évolution des pays comme la Corée, Taïwan ou Singapour.

▶ Quel doit être le rapport entre le secteur public et le secteur privé ?

Les rapports entre le public et le privé sont largement liés à l'histoire des continents et à leurs spécificités géo-culturelles.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, je distinguerai trois grandes aires. La première est l'Europe continentale où l'offre d'éducation est surtout publique, avec un secteur privé réduit dont la reconnaissance sociale est modeste pour ne pas dire médiocre.

La deuxième aire est l'Amérique du Nord et la Grande-Bretagne, le monde anglo-saxon où la répartition entre le public et le privé est assez équilibrée : il y a de très bonnes universités d'État, mais il y a aussi beaucoup d'universités privées, y compris parmi les meilleures. Les États-Unis en sont l'exemple le plus flagrant.

En Asie, la différence avec le monde anglo-saxon est que l'offre est répartie selon un spectre très large. Cela peut aller d'une majorité d'universités publiques jusqu'aux cas extrêmes du Japon et de la Corée où 80% des étudiants sont inscrits dans des institutions privées.

▶ Au Vietnam, quelle est la voie choisie ?

Le gouvernement, l'État ne peuvent pas tout faire. C'est pourquoi, il y a un peu moins d'une dizaine d'années, l'État a décidé d'ouvrir l'espace de la prestation des services en éducation au secteur privé. Nous avons même une façon de le dire : l'État et le privé, ou plutôt le peuple, font les choses ensemble.

Notre façon de faire est un peu différente de ce qui semble exister ailleurs, en France par exemple. Nous ne sommes pas dans la situation où l'État donne un morceau de son gâteau et contrôle la façon dont cette part de gâteau est mangée et digérée par le privé. En Asie et dans des pays émergents comme le Vietnam, le privé n'attend pas, pour fournir des services, que le public lui signe des contrats : il y a beaucoup d'initiatives privées et le rôle du privé est beaucoup plus *upstream*, en amont.

▶ Quels types de tension cette organisation fait-elle naître dans notre pays ?

La principale tension se situe au niveau du débat entre la notion d'établissements à but lucratif ou non lucratif. La réponse vietnamienne est un peu « normande » ! Nous pensons qu'on ne peut pas éliminer complètement le but lucratif, mais que le non lucratif est aussi nécessaire pour parvenir aux objectifs que j'ai mentionnés. Les critères sont de trois ordres :

– qualité et pertinence de l'enseignement ;
– responsabilité des établissements et transparence de la gestion ;
– accès des établissements au-delà de l'élite.

Pour le moment, au Vietnam, l'État met d'un côté le public et de l'autre le privé. Il n'existe pas encore de partenariat. L'État se contente d'avoir un rôle de régulation. Il ne joue pas encore le rôle souhaité, en tout cas de mon point de vue, de facilitation et de financement partiel qui serait nécessaire si on se mettait d'accord sur la conception de l'éducation comme bien public.

Dans mon pays, le secteur privé, à cause d'une certaine sclérose et d'une certaine inertie du secteur public, semble capable d'introduire dans le domaine de l'éducation un élément de concurrence ou de saine compétition.

En France, l'idée d'une compétition ou d'une concurrence entre institutions éducatives n'est peut-être pas très orthodoxe. Mais c'est une réalité du monde globalisé dans lequel nous vivons. Il y a compétition à l'échelle globale mais également à l'échelle nationale.

Il reste à espérer pour le Vietnam que nous allons bientôt nous orienter vers une conception plus complémentaire du public et du privé.

Healthcare System: an Indian Public/Private Experience

Anuj Gulati
Religare Health Insurance Company Ltd

As a country, India spends about 5% of GDP on healthcare whereas most developed markets, I know, spend between 8% and 15%. This however is changing rapidly since healthcare inflation is far greater than normal inflation of the country. So, we know that as a percentage of GDP, this figure is going up very rapidly.

What has been particularly unique in the Indian context is that almost 80% of all healthcare expenditure in the country goes to private hospitals, of which 75% is financed out of pocket and 3-4% is paid for by private insurance. Consequently, the government or government-run companies contribute to about 20% of the overall healthcare expenses. Mindful that the bottom of the pyramid, the poorest of the poor, represent between 30%-50% of the Indian population, and that being anywhere between 350 million and 550 million people –funding healthcare in India is indeed an issue.

There are multiple research reports, which corroborate that the second most common reason for people going below the poverty line are circumstances where they have to borrow funds to take care of the health of their family. This is the challenge we have been facing and the context we have been working in.

Given that insurance functions on the underlying principle of "law of large numbers", this potential segment can be funded through health insurance. However, two formidable challenges clearly emerged as we ran pilots on a few programs in that segment:

– There would be fraud, massive scale fraud, which would prevent from making any scheme viable.

– The cost of transaction would be enormous. For example, in a semi-urban part of the country, the cost of enrollment in an insurance program alone would tend to be about 40-50% of the premium collected. Further, the cost of administration of the claim, i.e. lodging the claim and making a payment to the hospital, would add up to about 30%-40% of the overall cost of treatment. So, in that sense, this cost of administration can render the scheme unviable.

Over the last 5 years, a program was launched by the Government of India, co-designed by the World Bank and with substantial participation of the private sector. The program is commonly called the Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY); according to which, the government is now largely playing the role of a payer: they are paying the premium for the health insurance program and they also identify who fits in the yellow card world –the below poverty line individuals. District by district, they come out with a list of members who could be eligible for the program. Further, they run an auction with insurance companies, who competitively bid for the opportunity of partnering the program in specific districts. The insurance companies, service the healthcare needs, through a network of hospitals and nursing homes in that geography.

▶ New-technology-based process

So, we bid for premiums which the government pays us; we then go out and enroll members. This program is run on a common technology platform across the country. It is smart-card based with biometric identification, so every individual and every family that enrolls under the program is biometrically enrolled and a smart-card is issued out.

There are smart-card readers in hospitals on which the family, at the time of treatment, can identify themselves. Almost a thousand medical procedures, such as cataract, are standardized on cost and that's how treatment is meted out to the individual. The entire settlement system is cashless.

Thanks to technology, real-time intervention is made possible: every time there is a claim, as an insurance company, we get an SMS. So, we are able to check immediately if the patient is in the hospital and whether treatment is being meted out.

The large repository of data that we have gathered enables us to do a lot of statistical analysis, district by district, block by block, village by village,

to check and audit over-utilization and also come up with new ideas to assess healthcare patterns, prospective future programs, preventive health measures and the amount of premium to be charged in the future.

So, the government continues to be a payer, has helped design the technology platform and continues to monitor the program. On the other side, we bring the private sector efficiency, from a cost standpoint, and I think most importantly, from an innovation standpoint. I can tell you that five years ago, the technology and process that we started out was very, very different from what we have now. We have been able to enhance all the components of the program so as to create the "best-fit" for the country, and also the potential to scale-up as we move ahead.

The program is still in its early days, it has been operational only for four or five years, but as of today, over 20 million families, *i.e.* 80 million individuals, are already starting to benefit from the program and that is only about 25% of the potential segment.

Given the early successes in the program, I think that we have learned a lot from it. In particular, we have learned how public –private partnership has allowed scalability. We are now trying to take this technology and program to other segments of the market.

It has also allowed us to lay out the primary objectives of healthcare:
– make it accessible ;
– give the individual a choice ;
– control costs.

This program has given us confidence that the most difficult segment in society can be provided quality health care in a cost– efficient manner.

L'État français et l'hôpital

Rose-Marie Van Lerberghe
Korian

Dans le domaine de la santé et de la dépendance des personnes âgées, l'intervention de l'État se justifie pleinement à la fois pour des raisons de santé publique et de protection des plus fragiles. La santé n'est pas un produit comme un autre. En revanche, il convient de s'interroger sur le modèle français d'intervention de l'État qui tend à considérer que tout ce qui est d'intérêt général doit être fait par des services publics et avec des fonctionnaires.

Ce modèle en effet, base de l'hôpital public, présente plusieurs inconvénients : les garanties statutaires données aux fonctionnaires, médecins compris, sont peu compatibles avec la nécessaire réallocation de moyens qu'impose le progrès médical et l'évolution des besoins.

Par ailleurs, l'implication des politiques vient régulièrement contrecarrer les décisions de restructurations qu'il conviendrait de prendre.

L'implication directe de l'État dans les services publics a interdit – en tout cas jusqu'à présent – une évaluation objective de la qualité des services. Certes, la certification opérée par l'HAS a été un facteur d'amélioration de la qualité, mais nos concitoyens ne disposent toujours pas d'une évaluation qualitative des services hospitaliers, ce qui alimente le succès des classements régulièrement produits par les hebdomadaires.

Une comparaison avec l'Allemagne est intéressante à cet égard. En France, 49% des maisons de retraite médicalisées sont publiques et ne sont contrôlées en moyenne que tous les dix ans. En Allemagne, 7% seulement des maisons de retraite médicalisées sont publiques. En revanche, tous les établissements publics ou privés sont évalués chaque année par la puissance

publique selon un référentiel connu et concerté avec la profession. Des notes sont attribuées à la fois pour la qualité des soins, de l'hébergement, de l'animation et sont disponibles sur Internet.

Cet exemple montre l'intérêt de se réinterroger sur le rôle de l'État dans le domaine de la santé. N'est-il pas préférable de fixer les règles, les cahiers des charges, d'en contrôler l'application et d'évaluer le service rendu plutôt que de faire soi-même ? En effet, dans le domaine de la santé comme ailleurs, une saine concurrence est une source de progrès qualitatifs et d'efficacité. On peut citer l'exemple de la chirurgie ambulatoire qui a été développée dans les cliniques privées bien avant et bien davantage qu'à l'hôpital public car elle suppose une remise à plat complète des organisations autour du patient.

13.

Jusqu'où ira la mutation des fonctions régaliennes ?

L'État doit-il faire évoluer le champ d'exercice de ses fonctions régaliennes (police, justice, armée), et les outils qu'il emploie pour les exercer ?

L'émission de monnaie confiée à des Banques centrales indépendantes, les fonctions régaliennes de l'État se concentrent sur la sécurité – défense, diplomatie, police – et la justice. Jusqu'à quel point l'État peut-il déléguer certains aspects de ces fonctions ? Il s'agira de déterminer d'une part si leur périmètre doit évoluer afin de prendre en compte les coopérations entre États et les structures supranationales, et de s'interroger d'autre part sur l'externalisation de certaines fonctions à des opérateurs privés. Quelle est en outre la place de ces fonctions régaliennes dans les politiques des États qui, comme la Chine, ont une conception de l'État qui diffère de celle de l'Europe ?

Contribution du Cercle des économistes

Françoise Benhamou

Témoignages

José Achache • Maya Bacache-Beauvallet • Guy Canivet • Nelson Azevedo Jobim
Richard E. Messick • Pierre Raoul-Duval • David Rothkopf

Modérateur

Gilles Leclerc

Réinventer l'État ?

Françoise Benhamou

Dès 1999, le Conseil d'analyse économique tenait un colloque sur l'État et la gestion publique[1]. Sylvie Trosa[2] intitulait sa communication : « Réinventer l'État, ici et ailleurs », pointant la nécessité de repenser le domaine de l'intervention publique, assumant un « retour de l'État » à travers un nouveau contractualisme qui prône non la multiplication des contrats, mais « des démarches basées sur l'écoute, l'échange, et des droits et obligations réciproques ». La juriste Anne-Marie Frison-Roche mettait en évidence, à propos des évolutions récentes du droit, le risque d'érosion de la souveraineté. Quant à l'économiste Jean-Jacques Laffont, il rappelait que l'information imparfaite du décideur public devait conduire à accorder une plus grande attention à l'équilibre des pouvoirs.

Ces trois questions : définition du périmètre de l'action publique, articulation entre États et pouvoirs supra-nationaux, et bonne gestion de la sphère publique, se posent avec particulièrement d'acuité lorsqu'il s'agit des fonctions régaliennes de l'État, noyau dur et dénominateur commun de l'action publique. On pourrait se contenter de l'idée trop vite énoncée que, puisqu'il s'agit d'un noyau dur, celui-ci ne saurait évoluer. Un exemple suffit à démontrer le contraire : parmi les fonctions de base de l'État – assurer la sécurité extérieure et intérieure, le maintien de l'ordre public, définir le droit et rendre la justice, émettre la monnaie, notamment par le biais d'une banque centrale (l'émission de monnaie n'étant plus généralement considérée comme une fonction régalienne). La sécurité et la justice demeurent en revanche dans le champ de l'État central. La sécurité extérieure passe par la défense nationale et la diplomatie ; quant à la

1. *État et gestion publique*, Actes du Colloque du 16 décembre 1999, rapports du CAE, Paris, La Documentation française, 2000.
2. Alors Rapporteur Général au Conseil National de l'Évaluation.

sécurité intérieure, elle requiert des forces de police organisées, compétentes et efficaces dans le respect des droits des citoyens, tandis que la justice relève d'une palette d'institutions hiérarchisées dont une part – certes minime – a été mise en place par des conventions internationales et relève, pour les nominations, de plusieurs États.

Dans un article très stimulant sur la taille optimale des États, Alberto Alesina et Enrico Spolaore[3] soulignent le compromis nécessaire entre les coûts induits par l'hétérogénéité des populations quand la taille du pays est grande et les avantages liés à la taille du marché ; une solution réside pour les plus petits pays dans l'appartenance à des zones de coopération, et pour les plus grands dans la mise en place de pouvoirs décentralisés. Les deux chercheurs modélisent la fixation du montant optimal des dépenses de défense en fonction de la taille des autres pays et du potentiel d'agression que leur appareil militaire suppose. Cette question se pose au niveau des États et des grandes alliances.

Quels que soient les moyens alloués à ces fonctions, défense et sécurité appartiennent à la sphère des biens publics purs, pour reprendre la conceptualisation de Paul Samuelson, non exclusifs et non divisibles[4]. Leur gestion peut toutefois être confiée à des acteurs privés, dans une certaine mesure, en vue de la réduction espérée des dépenses publiques et des effectifs pérennes qui leur sont liés, à travers la délégation de missions à des agences ou à des associations et la privatisation de fonctions, tel l'immobilier dans les prisons, sous réserve des obligations stipulées dans un cahier des charges.

Comment concevoir ce partage des tâches ? Oliver Hart, Andrei Shleifer et Robert W. Vishny[5] s'interrogent sur le choix entre administration et contrats auprès d'agents privés, pour l'exercice de fonctions incombant traditionnellement à l'État, et posent la question de la qualité du service s'il y a transfert : dans le cas de l'enseignement privé, le rejet des élèves difficiles et l'embauche d'enseignants insuffisamment formés sont des risques importants. Dans le cas des prisons, l'emploi de gardiens de moindre compétence réduit les chances de réinsertion à la sortie et limite la sécurité, sauf à mettre en place des incitations à l'innovation et à la qualité et à introduire une concurrence entre acteurs prestataires de services pour le compte des États.

Avec d'un côté la tentation de la privatisation et de la délégation de fonctions,

---

3. Alberto Alesina and Enrico Spolaore, "On the Number and Size of Nations", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4 (Nov., 1997), pp. 1027-1056.
4. Samuelson, P.A. (1954), « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics,* 36, pp. 387-389.
5. Oliver Hart, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4 (Nov. 1997), pp. 1127-1161.

et d'un autre côté la globalisation qui impose de nouvelles alliances, l'exercice de fonctions régaliennes évolue-t-il dans le temps et dans l'espace au point que l'idée d'un plus petit commun dénominateur de l'action publique perdrait une part de sa signification ? Lorsque Pierre Rosanvallon[6] analyse la « démocratie de surveillance » (vigilance, notation, dénonciation) portée par plusieurs catégories d'acteurs –le citoyen, le militant, Internet, les sages– on pourrait considérer que l'on est loin des fonctions régaliennes de l'État ; mais Internet, en permettant au citoyen d'exercer une fonction de vigilance et de diffusion, conduit l'État à repenser la fonction de sécurité. Nombre d'évènements en attestent, telles les révolutions arabes, ou, sous un tout autre registre, les soubresauts induits par les révélations de Wikileaks.

L'État partage de surcroît, dans une vision moderne d'un État régalien soucieux de la gestion des risques, la surveillance de certains biens publics globaux avec d'autres États. C'est le cas du climat et de l'environnement, et on peut étendre la question vers les grands choix stratégiques énergétiques. Là encore des événements à la portée dramatique, comme ceux de Fukushima au Japon, incitent à la réflexion sur la notion de fonction régalienne.

Ces événements ont montré que d'un côté les nouvelles technologies de l'information, et d'un autre côté les impératifs environnementaux, portés notamment par le citoyen vigilant, imposent de repenser la place respective des organismes supranationaux, des États et de leurs administrations, des structures locales et des structures associatives. Protéger les citoyens contre les agressions extérieures et les comportements antisociaux demeure de la responsabilité des États, mais la question se pose de l'évolution de la perception sociale de l'ampleur de cette tâche et des choix politiques et économiques de dépenses qui y sont afférents. La réponse varie selon l'histoire des institutions, le rapport à l'exercice de la démocratie, le niveau de développement, le degré d'urbanisation.

6 Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006.

Is Delegation of Core Functions Hollowing out the State?

Richard E. Messick
World Bank

We were asked to address three questions:

(i) Can the State delegate its core responsibilities for security and justice? I should say that there is a word in British English for *régalienne*, it is called "prerogative power", but for those of us from recently established countries, it has no meaning. So, in the United States, and I suspect, in another country represented on the panel, the notion of prerogative power is a foreign one. But, in any event, can the State delegate these core functions?

(ii) Even if it can, should it delegate these functions?

(iii) Are the answers to the first two questions different in States with a different tradition of statehood than the traditional European conception?

The answer to question one is "yes", the answer to question two is "perhaps", and the answer to question three is "no".

▶ Can/should the State delegate its core functions?

My discussion of questions one and two reflects my experience as a student of American Public Policy; as someone who has worked in and around the United States Government for years. The government of the United States has certainly demonstrated that one can delegate these core powers. The word "blackwater" may come to mind where certain functions of security were delegated to a private contractor. Françoise Benhamou already mentioned the question of privatizing prisons, the incarceration of convicted criminals in the United States. Indeed there are a number of other examples from the United States that one can cite, so it is surely possible to delegate these functions.

The harder question to answer is whether these functions *should* be delegated. The answer here from the United States is a bit mixed. The most recent study indicates that the prison privatization didn't save much money. Now that study, as you can imagine, is contested by companies that make their profit running prison systems. A well-run private company that takes its obligations seriously can indeed run a particular prison, in some places and at some times for less money than a State or the federal government. This is particularly true when the government-fund facility it is poorly managed. But, in the United States of course the reason for privatization is driven by fiscal demands: to do more with less. So, if we can save money by turning prisons over to a private firm, let's do it.

But, there has always been an undercurrent of unease about that approach. When an individual's freedom has been completely taken away for a lengthy period of time, do we really want that function, on a moral basis, contracted out to a company, which is in the business of earning profits for shareholders? And that debate is in some sense more interesting and more substantive than the debate on whether it is more or less expensive to delegate the so-called prerogative to the private sector or not.

▶ What about non-European Statehood traditions?

I think that mixed picture and that unease underlie my answer to the third question where I would like to put on my World Bank *persona*, which is, what about States that are not from the core European tradition ? Can they delegate this function? Should they delegate this function?

I think the first thing to remember is that there are some States that have no choice but to delegate and I will cite two recent examples: Haiti and Nigeria.

In the case of Haiti, the US government, with the agreement of senior Haitian officials, prosecuted senior members of the state-owned telecommunications firm for accepting bribes from an American company to award that company a contract. The government of Haiti simply did not have the capacity in the current circumstances, post-earthquake situation, to stage a trial involving complex matters of economics and finance.

My second example would be Nigeria, where the government of the United Kingdom is currently prosecuting a former governor of the Niger Delta State, who is alleged to have stolen in bribes and embezzlement something approaching one billion dollars. Nigeria has much more of a judicial infrastructure than Haiti, of course, but the gentleman in question has bought his way out of a number of cases in Nigeria, and threatened the judges, prosecutors and police that would pursue him in Nigeria with assassination on a number of

occasions; it is simply a question of raw power. Within the United Kingdom, he is simply another ordinary, "decent criminal", as they call them there, and the UK is perfectly capable of prosecuting and incarcerating him if the court finds guilt. So, neither Nigeria, nor Haiti, had much of a choice when it came to whether they should delegate that function or not. You will see a pattern in some of our bank-client countries where law enforcement authorities are turning to countries with strong legal systems to assume powers of prosecution and investigation that they simply can't exercise.

▶ The need for a public service ethic

Again, I think there is a more interesting question than the practical one of the existence of power and that is the question of whether the delegation of these core functions isn't hollowing out the State, and whether the idea of delegation itself doesn't reflect, –with all due respect to those who are professional economists in the room– a bit too much economistic thinking about how States operate. If we think of the State as nothing but a principle that has agents that work for it, and we take the issue of the public service as one of a principal agent problem, then we can consider delegating any power. It is simply a question of monitoring the agent to ensure he behaves the way the principle wants it to.

Now, we have gone several steps that way in OECD countries under the influence of the new institutional economics and its progeny in public service, the new public management. Perhaps in countries that have lots of strong, quasi independent governmental institutions, a strong media, vibrant civil society, even groups like the *Cercle des économistes*, the monitoring of the agent can be a perfect substitute for what, in my country, in France, in the countries I know "we used to call a public service ethic", a devotion to duty, a willingness to treat citizens equally. In the countries I work in, that value of public service ethic is sorely lacking, and at the same time, we have no *Cercle des économistes*, no strong, independent Auditor General… you do not have a critical mass of such institutions that can perhaps make a difference. In Benin, in Burundi, in Thailand, in the countries that I work in, we are sorely lacking those institutions and so, what I think we have tried to do over the past few years is instill within the people that work for those governments a public service ethic. And if we hollow that out, if we say we can delegate everything, it seems to me that we will never get there.

Les fonctions de l'État en perpétuelle mutation

Nelson Azevedo Jobim
Ministre de la Défense du Brésil

Je suis un homme pragmatique qui cultive les penchants philosophiques non essentialistes. Je me souviens de Nietzsche, qui disait : « les convictions sont des ennemies de la vérité plus dangereuses que les mensonges. » Je cite ses mots afin de soutenir l'idée que le cours de la réalité ne peut être pleinement appréhendé, pas même par l'intermédiaire des constructions théoriques les plus sophistiquées.

Il convient d'admettre que les fonctions de l'État sont, comme elles l'ont toujours été, en transition. Selon la période, cette transition peut être perçue comme plus ou moins rapide. Je me rappelle le schéma conceptuel proposé par Renouvin et Duroselle pour analyser l'histoire des relations internationales. Celles-ci seraient influencées par l'interaction permanente entre les forces profondes (le principe de causalité, autrement dit la lente évolution des structures) et le système de finalité (le processus décisoire). Au poids et à la lenteur des premières seraient associées la légèreté et la rapidité du second. Le schéma proposé par ces historiens envisage la possibilité de l'imprévu : des moments particuliers où les forces profondes et le processus décisoire opèrent de façon à provoquer l'irruption de changements brusques. À l'inverse, dans certaines circonstances, le système de causalité est si prépondérant que les hommes et femmes d'État ne peuvent se soustraire à ses injonctions malgré leurs efforts.

Je souhaite ainsi affirmer que nous ne devons pas nous laisser impressionner par les rythmes instables des changements. Nous devons être prêts à évaluer avec attention ce qui est en cours de mutation et ce qui reste relativement inchangé.

Le débat sur le rôle de l'État qui nous intéresse reflète bien la mode intellectuelle des études sur la globalisation, ou la mondialisation comme le préfèrent nos amis les Gaulois. J'emploie le terme « mode » pour souligner les bases fragiles de nos connaissances quant au processus d'interaction entre le niveau national et l'international. Nous devons convenir qu'il n'y a pas de consensus sur la signification du terme «mondialisation», utilisé de façon exhaustive principalement depuis la chute du mur de Berlin et la première guerre du Golfe. En réalité, la mondialisation est devenue un cadre conceptuel vide, dans lequel tout rentre et qui englobe tout. Les phénomènes suivants paraissent cependant clairs :

– Intensification des flux financiers mondiaux.

– Fragmentation des chaînes de production à l'échelle mondiale.

– Augmentation des échanges internationaux.

– Apparition d'une « société civile » internationale naissante et problématique.

– Accroissement de problématiques transnationales qui exigent des réponses collectives comme dans le cas notamment de l'environnement, des crimes, du trafic de drogue.

– Accélération des progrès technologiques.

– Élargissement spatial des interactions stratégiques – qui ont lieu en 5 dimensions, y compris l'espace et le cyberespace.

– Compression de la perception de l'espace et du temps.

Nombre de ces phénomènes représentent des nouveautés – si ce n'est en termes de genre, au moins en termes d'échelle.

Il se trouve que nous ne sommes pas certains de la façon dont ces processus interagissent pour conduire à une rupture qualitative avec les structures politiques, économiques, sociales et culturelles que nous avons hérité de la construction westphalienne. Le débat sur le rôle futur de l'État est forcément mené dans le cadre de cette première incertitude. Nous devons abandonner toute perspective théologique et unilinéaire dans nos calculs et avoir l'humilité de ne chercher qu'à se tromper le moins possible. Une des grandes erreurs des idéologies triomphalistes qui ont prospéré après la Guerre froide a été de ne pas considérer la politique comme un processus historique ouvert et toujours passible de retour en arrière.

J'envisage l'avenir des fonctions régaliennes telles que nous les connaissons de façon relativement prudente. Je ne parviens pas à entrevoir d'alternatives claires à l'État sur le marché idéologique international. Pour aller plus loin, je n'entrevois pas de meilleures alternatives d'organisation des sociétés humaines.

Mon point de vue est inévitablement conditionné par le poste que j'occupe dans la structure de l'État de mon pays. Cependant, s'il est vrai que l'univers social est en permanence en mouvement, nous ne devons pas sous-estimer la capacité d'adaptation de l'État. Ce dernier n'est en aucune façon une victime passive de la mondialisation. Cette idée ferait d'ailleurs table rase des immenses disparités institutionnelles entre les appareils d'État des différentes nations. L'État est plutôt un acteur actif de ce processus.

De la même façon qu'il est impossible de parler de capitalisme au singulier tant les variétés locales sont nombreuses, on ne peut parler d'effets univoques et transversaux de ce que nous appelons improprement mondialisation. Le raisonnement ci-dessus mentionné est également utile pour que nous considérions les États dans leur diversité, dans la mesure où leurs caractéristiques varieront en fonction, au minimum, des conditions suivantes :

– Leur poids relatif dans le système international, représenté par des aspects matériels tels que l'économie, la taille du territoire, la population.

– L'inertie engendrée par les processus de formation historique.

– Les conditions culturelles.

▶ L'État, institution pérenne… et évolutive

S'il est vrai que le système international constitue en lui-même une structure d'incitations qui engendre l'uniformité, il est également vrai que cette tendance n'effacera jamais les différences entre les pays. Les États, dans leurs diverses formes, ne vont pas disparaître ou subir de modifications radicales dans un futur proche. Ni un monde néo-médiéval, où prédomine la fragmentation, ni un autre centré sur la monarchie universelle, où règne la concentration, ne sont des substituts souhaitables aux États-nations westphaliens. Le néo-médiévalisme représenterait la destruction de tout idéal universaliste – dans son aspect le plus positif, c'est-à-dire la foi en l'égalité de tout être humain. Un gouvernement mondial susciterait la crainte de l'arbitraire et conduirait à sa manière à l'irrédentisme particulariste. Heureusement qu'aucun des deux extrêmes de l'énoncé ci-dessus ne semble pouvoir se matérialiser sur le plan pratique.

À mon avis, nous aurons à l'avenir des structures de gouvernance mondiale comportant de multiples couches et à géométrie variable. L'État sera l'un des nombreux acteurs de ce scénario. Il restera toutefois l'acteur principal pendant très longtemps. La façon dont les États, organisés autour de l'idée de Nation, entretiennent des rapports entre eux et avec le système international et le plan interne continuera à évoluer lentement.

Internet, les moyens modernes de communication et de transport n'entraîneront pas de révolutions. Il n'y a pas non plus de certitude quant à la tendance immuable à la création de «supers-États» – dont l'Union européenne serait le meilleur exemple – ou à la fragmentation typifiée dans les États dits en déliquescence (*failed States*). Les conditions tout à fait particulières dans lesquelles le projet européen a été développé et sa crise actuelle remettent en cause sa viabilité historique et sa capacité à influencer d'autres régions du monde. De même, l'exemple de la stabilisation d'Haïti – à laquelle le Brésil a contribué de façon décisive – démontre qu'il est au moins possible d'éviter que ce type d'État ne s'enfonce dans un chaos total.

Nous devons refuser les perspectives fatalistes qui voient dans les processus historiques des destins inéluctables. C'est pourquoi je crois que les structures extractives et coercitives des États ne suivront pas une seule et même voie.

▶ Qu'en est-il au Brésil ?

Au Brésil, nous verrons très probablement une évolution prudente de ces structures. La formalisation de l'indépendance de la Banque centrale sera difficilement réalisable à court et moyen termes. Remarquez que dans la pratique, la Banque centrale du Brésil opère d'ores et déjà de façon indépendante. Cependant, cette formalisation se heurte à l'idée qu'aucune institution, aussi importante soit-elle, ne doit être inaccessible au contrôle des représentants du peuple. Au plan des structures coercitives, mon pays refuse l'idée selon laquelle il serait légitime de déléguer le recours à la force à des entreprises privées. Les fonctions pourvoyant la sécurité et la défense doivent rester fortement liées à l'État, unique agent légitime pour les exercer. Cela ne veut pas dire que le secteur privé ne puisse pas fournir de nombreux services auxiliaires à ces activités – comme c'est d'ailleurs déjà le cas. S'agissant du Brésil, le monopole de l'emploi du pouvoir coercitif restera, dans la ligne de la conception de Weber, lié aux agents de l'État.

L'exemple de mon pays ne sera pas forcément suivi par d'autres. Compte tenu de la non linéarité et de la géométrie variable citées précédemment, il y a aura des écarts importants entre les parcours suivis par différentes unités étatiques. Ces variations seront fortement influencées par des différentiels de pouvoir. Dans de nombreux cas, la faiblesse des structures internes conduira à attribuer un plus grand poids à la collaboration avec des organismes multilatéraux ou même avec des ONG.

Sauf dans des circonstances très spécifiques, je n'imagine pas la substitution des structures basiques de l'État par des entités supranationales.

Le nationalisme est toujours une extraordinaire force politique, capable de rassembler des groupes humains mais aussi d'établir des distinctions entre *ego* et *alter*. Bien que l'on avance dans la construction d'une idéologie cosmopolite, les institutions qui l'incarnent ne possèdent tout simplement pas l'attrait identitaire des États-nations.

Il est évident que les identités sont également en cours d'évolution – processus à longue échéance. Jusqu'à présent toutefois, l'idéal inclusif de l'humanité n'a pas fait ses preuves en tant que base solide pour construire les identités humaines. Nous serons très probablement aussi divisés en différents groupes à l'avenir que nous le sommes à présent. Cela ne signifie pas pour autant qu'il soit impossible de former de larges consensus. Le rejet universel de l'esclavage prouve que nous pouvons vaincre certaines pratiques en les remplaçant par d'autres plus acceptables du point de vue de la conscience contemporaine.

J'ai commencé cette présentation en citant Nietzsche, j'ai fait part de mon choix philosophique non essentialiste et j'ai cherché à souligner la nécessité d'appréhender le monde d'une façon non dogmatique. Pour finir cet exposé, je fais une concession à l'idéalisme aristotélico-thomiste. S'il existe une constante avec laquelle nous devrons travailler à l'avenir, ce sera sans l'ombre d'un doute l'incertitude. Non pas l'incertitude qui conduit au relativisme nihiliste. Non pas l'incertitude qui produit la peur et engendre des idéologies agressives. Non pas l'incertitude qui mène à la désorientation. J'entends l'incertitude comme constante dérivée de l'immense complexité de l'univers social. L'incertitude doit donc être appréhendée comme un appel à la prudence, à la circonspection, à l'analyse clairvoyante de la réalité.

Je crois que ce que je peux faire de mieux pour contribuer à la discussion sur l'avenir des fonctions régaliennes est d'admettre que toute évaluation sur ce thème doit être extrêmement modeste. Penser d'une autre façon pourrait signifier une prétention exagérée et irréaliste. La période à laquelle nous vivons ne permet pas une telle prétention.

Aussi frustrante que soit cette perspective, la sobriété dont elle s'accompagne est suffisante pour entretenir, même de manière restreinte, l'espoir de réfutation du dogmatisme. Dogmatisme qui peut causer tant de mal à la construction de relations productives entre les communautés – qu'elles soient organisées autour de l'État, comme je le crois, ou pas.

L'inévitable internationalisation de la sécurité de l'environnement

José Achache
Group Earth Observations

Le sujet que je voudrais évoquer est un peu particulier et surtout nouveau. C'est le domaine de la sécurité qui en fait est l'extension moderne de la sécurité civile, ce que Françoise Benhamou a appelé la sécurité environnementale.

C'est un domaine qui a ceci de particulier que la question ne se pose pas de savoir si les États doivent ou peuvent externaliser un certain nombre de leurs responsabilités et de leurs fonctions régaliennes, c'est un domaine dans lequel l'externalisation et l'internationalisation sont inévitables.

▶ Qu'est-ce que la sécurité environnementale ?

La sécurité environnementale est d'abord ce que l'on appelle la sécurité sanitaire. C'est le problème de l'Escherichia coli[8], de la vache folle ou de la grippe H1N1. Comment faire en sorte que ces épidémies n'aient pas d'impact ou, encore mieux, ne se développent pas ?

Nous devons collectivement fournir de la nourriture à tous et je vous expliquerai pourquoi la sécurité alimentaire est un problème environnemental beaucoup plus qu'un problème économique et financier.

Citons encore les catastrophes naturelles, les tremblements de terre, les séismes, ou les volcans dont on voit les impacts croissants sur la circulation aérienne, les tsunamis.

8. Épidémie provoquée en juin/juillet 2011 par la bactérie E. coli.

Et puis, il y a évidemment le changement climatique avec ce qu'il apporte de conséquences directes, la façon dont il aggrave la plupart des problèmes de catastrophes naturelles et contribuent aux épidémies.

Une dernière catégorie entre également dans ce domaine et doit être traitée de la même façon, ce sont les catastrophes industrielles et les pollutions ; l'exemple du golfe du Mexique et de la fuite du puits BP et bien sûr, récemment, l'explosion de la centrale nucléaire de Fukushima à la suite du tremblement de terre.

▶ L'échelle nationale n'est plus suffisante

Le premier constat que l'on peut faire à cet égard est que ce sont des problèmes qui ne peuvent plus relever simplement aujourd'hui des pompiers. Je dis des pompiers parce que, dans le temps, la sécurité civile c'était les pompiers. Ils traitaient les inondations et les feux. Aujourd'hui, les problèmes sont d'une ampleur tout autre.

La première caractéristique de ces problèmes est qu'ils sont fondamentalement globaux. Leur cause est globale et partagée. Par conséquent, essayer de traiter ce problème comme un problème de sécurité nationale ou comme un problème de défense est vain. Le climat, l'agriculture et les épidémies sont des problèmes strictement globaux. Les problèmes d'eau, de pollution sont des problèmes un peu plus régionaux. Il y a même maintenant un certain nombre de problèmes émergents liés à la production de l'énergie et à l'extraction des matières premières. Le problème des schistes bitumineux dont on a beaucoup parlé en France, est un problème transfrontalier.

Il y a évidemment le problème du nucléaire. Le fait que la France décide de rallonger de dix ans la durée de vie du réacteur numéro un de Fessenheim, alors que les Allemands, à trois kilomètres de là, décident, eux, d'engager un moratoire sur leur programme nucléaire montre que tant qu'il n'y aura pas de cohérence internationale sur ces actions, elles seront au mieux inutiles.

Deux sujets, plus récemment, viennent de sortir dans l'actualité. Le problème de l'exploitation des terres rares au fond des océans est un problème majeur. On vient de découvrir qu'il y a probablement mille fois plus de terres rares disponibles au fond des océans qu'il n'y en a en Chine. Le problème est que les exploiter coûtera cher et surtout polluera considérablement.

L'exploration pétrolière en Arctique a déjà commencé, maintenant que la Norvège et la Russie ont signé un traité sur leur frontière commune.

On voit que toute une série de problèmes sont fondamentalement des problèmes globaux. Pour les traiter, l'échelle nationale n'est plus l'échelle adéquate. Tous les problèmes d'adaptation et surtout de ce que l'on appelle mitigation, c'est-à-dire le fait d'essayer d'agir sur les causes davantage que sur les conséquences, sont des problèmes qui ne peuvent se traiter qu'à l'échelle internationale.

On a là une situation ou un problème de sécurité, qui est fondamentalement une action régalienne et qui doit nécessiter un partage de responsabilité et de décision. Comment faire ?

▶ Un besoin urgent d'instances internationales et d'outils de surveillance

On a besoin d'un certain nombre d'institutions. On a besoin d'un certain nombre d'outils. On a besoin d'instances internationales de concertation et capables de mettre en place des décisions contraignantes.

En principe, le système des Nations Unies fournit le lieu de la concertation, que ce soit l'OMS, la FAO pour l'agriculture, la Convention sur le Changement climatique pour le climat, l'AIE pour l'énergie atomique. Mais ce sont des instances de concertation. Ce sont rarement des instances de décision.

La deuxième chose dont on a besoin, ce sont des instances de surveillance et de vérification ainsi que d'outils de surveillance et de vérification. Je m'occupe de ces outils. C'est cette organisation du GEO dont vous entendez parler pour la première fois. C'est une organisation installée à Genève qui fédère tous les systèmes d'observation et de surveillance de la planète.

Enfin, il faut une expertise technique. Le GIEC, le fameux Groupe d'Étude sur le climat, en est l'exemple.

▶ Pourquoi est-ce si difficile ?

A priori cela paraît simple. Mais quatre problèmes s'opposent ou, en tout cas, empêchent la mise en place de ces instances.

• Le premier est celui que Francis Fukuyama a souligné dans la session d'ouverture. C'est le problème de la perte de confiance dans les administrations et les États, du rejet de la bureaucratie, et de la montée du populisme. Il ne faut pas croire que cette suspicion épargne le système des Nations Unies.

Au niveau des instances d'expertise, on aurait pu penser que le GIEC était relativement à l'abri et sanctuarisé. Or on constate que, compte tenu des différents problèmes et hésitations qu'il y a eu, ce n'est pas le cas. Il y a là aussi une perte de confiance.

• Le deuxième problème est le financement. Créer des outils de vérification, créer des outils de surveillance coûte cher.

Cela a une conséquence vertueuse. Cela oblige les États à fédérer leurs outils et à partager, dans une certaine mesure, leurs ressources.

• Le troisième problème est le fait que les États sont extrêmement réticents à l'existence d'une entité externe de surveillance et de vérification. Les États ne veulent pas que quelqu'un vienne leur dire « *Vous ne faites pas cela comme il faut.* »

Le fait est que, dans tous les accords mis en place sur le climat comme Kyoto, le mécanisme de vérification qui prévaut est un mécanisme de déclaration spontanée. Ce sont les États eux-mêmes qui disent : « *Mes émissions, cette année, ont été de tant.* » Le système des Nations Unies vérifie que la façon dont ce chiffre a été calculé répond à un certain nombre de critères. Mais personne ne vérifie si le chiffre est exact. Il faudrait des organismes de vérification qui seraient considérés comme une véritable atteinte à la souveraineté.

• Le quatrième obstacle, moins connu, est celui du partage de l'information. C'est le problème de l'accès aux données. Les États, d'une façon générale, ne souhaitent pas partager leurs données environnementales qu'ils considèrent comme des données de sécurité nationale. Il y a l'exemple très connu de la question de l'eau entre l'Inde et le Pakistan. L'Inde et le Pakistan ne s'échangent pas la moindre donnée sur l'eau alors qu'ils partagent le même bassin versant. Cela n'est pas limité aux pays qui sont en situation de tension. Il y a de vraies traditions culturelles différentes entre l'Europe et les États-Unis sur la façon dont les données publiques sont utilisées. En Europe, comme on veut essayer de rentabiliser le service public, les services publics ont tendance à ne pas partager les informations qu'ils ont obtenues.

Les termes du débat sont posés. On a besoin de cette gouvernance internationale de la sûreté et de la sécurité environnementale. On voit quelles sont les instances pour le faire. On sait quels sont les problèmes qui nous dérangent. C'est de cela qu'on peut débattre.

La mutation des fonctions régaliennes, état des lieux

Guy Canivet
Conseil constitutionnel

Le sujet de la «mutation des fonctions régaliennes» est fortement marqué de dogmatisme. Intéressant la souveraineté de l'État, il mobilise des principes juridiques réputés indiscutables qui fondent notre tradition de droit public. Mais il requiert tout autant de pragmatisme, dans la mesure où ne peut être ignoré le poids des réalités conduisant à autoriser la pénétration de l'économie privée même dans le domaine le plus protégé de l'action publique.

La théorie constitutionnelle classique enseigne que l'État se définit par un territoire, une population et une puissance[1]. Qu'il soit nommé «puissance publique» ou «souveraineté», ce dernier élément désigne un pouvoir d'une essence particulière puisqu'il est réputé supérieur à tous les autres et fondé en droit sur la norme suprême qu'est la Constitution. Dans l'espace international, c'est l'absence de soumission de l'État à une puissance supérieure qui détermine sa reconnaissance en tant que sujet de droit, c'est à dire un État souverain[2]. Dans l'espace interne, c'est cette puissance propre qui permet à l'État d'exercer ses missions. Pour assurer cette fonction, la souveraineté est dotée d'attributs que la Constitution distingue comme les éléments indispensables à l'exercice du pouvoir politique, c'est-à-dire les compétences dont l'État ne peut se départir sans se dénaturer. C'est ce que l'on appelle traditionnellement les pouvoirs régaliens[3].

1. François Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 30° édition, 2008, p. 193 s.
2. Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, Montchrestien, 6e éd, 2004, p. 22 s.
3. François Hamon et Michel Troper, *op. cit.*

Définis par la Constitution, ces pouvoirs ne peuvent, sans modification de celle-ci, être transférés, ni à une organisation internationale, ni à une collectivité territoriale nationale. Ils ne peuvent davantage être délégués à des personnes privées. C'est le Conseil constitutionnel, gardien de la Constitution, qui est appelé à vérifier que les traités signés par la France ne portent pas d'atteinte au principe de sa souveraineté. C'est lui aussi qui contrôle que les lois votées par le Parlement ne contiennent de délégation de compétences souveraines ni à des entités publiques autres que l'État, ni à des opérateurs privés.

Ce rappel des principes ne peut masquer que, par le jeu des mécanismes qui viennent d'être rappelés ou par d'autres voies, soit pour des raisons de financement des moyens, soit pour des raisons d'efficience, de mise en œuvre de savoir-faire et de technologies, soit encore pour des nécessités de souplesse ou de diversification des actions, soit enfin par tradition, les pouvoirs régaliens sont, partiellement au moins, directement ou indirectement, exercés par d'autres que l'État.

▶ Principes relatifs à l'exercice exclusif par l'État des missions de souveraineté

C'est dans son contrôle avant ratification des traités signés par la France et spécialement des traités portant création et développement de l'Union européenne que le Conseil constitutionnel a fixé sa jurisprudence en ce qui concerne la souveraineté. En très bref résumé, il est possible à l'État de transférer certaines de ses compétences à une organisation internationale, spécialement à l'Union européenne, à la condition que ces engagements ne contiennent pas de clauses contraires à la Constitution et qu'ils ne portent pas atteinte aux « conditions essentielles de la souveraineté nationale »[4]. Autrement dit, l'État peut transférer certaines compétences relevant de sa souveraineté, mais il ne peut en transférer le principe même considéré comme indivisible. En particulier, si on admet que le principe de la souveraineté est que l'État décide de sa propre compétence, les traités ne peuvent autoriser l'Union européenne à décider elle-même des compétences qui lui sont transférées par les État membres.

Dans l'ordre interne, l'article 73 de la Constitution prévoit que les départements et les régions d'outre-mer peuvent, en raison de leurs particularités, être habilités par la loi ou le règlement à fixer les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières. S'agissant des collectivités d'outre-mer, l'article 74 de la Constitution va plus loin

4. C.C. Déc. 92-308 DC, Maastricht I, 9 avril 1992.

en autorisant que des compétences étatiques soient transférées à ces collectivités. Mais ces adaptations de règles et transferts de compétences ne peuvent porter sur les matières qui relèvent de la souveraineté de l'État.

On estime que ces matières sanctuarisées commandent les missions régaliennes auxquelles, selon la Constitution, l'État lui-même n'a pas la faculté de déroger, et qui ne peuvent être confiées au secteur privé. Conformément à son rôle, le Conseil constitutionnel a fixé le principe et le contenu de cette interdiction.

▶ 1. Les missions régaliennes

L'énumération des fonctions dites régaliennes faite par l'article 73, alinéa 4, de la Constitution comprend la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre public, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette liste est évolutive puisqu'il est prévu qu'elle puisse être précisée ou complétée par une loi organique.

Dans ces matières, ni la réglementation, ni l'exercice des missions qui s'y rapportent ne peuvent être abandonnés à des organes ou des opérateurs autres que l'État. Ce qui intéresse notre séminaire n'est pas la réglementation mais l'exercice des missions. Se pose alors la question des organes autorisés à les exécuter. La justification de la règle du non transfert est qu'en raison de leur nature même, d'une part, l'autorité, la décision, l'organisation des services et la fixation des modalités d'exécution ne procèdent que de l'État ou de ses représentants, d'autre part, autant pour des raisons d'encadrement, de principes d'action, d'éthique professionnelle et de garanties des libertés publiques, l'accomplissement des missions ne peut être confié qu'à des agents de l'État. En pratique, les questions concernant la délégation d'exercice de telles missions au secteur privé ne se sont jusqu'alors posées que dans le domaine de la sécurité publique et de la justice.

▶ 2. La jurisprudence du Conseil constitutionnel

En apparence, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est simple et ferme : l'exercice des tâches indissociables des missions de souveraineté n'appartient qu'à l'État.

À partir de 2002[5] , le Conseil constitutionnel a affirmé et rappelé cette règle fondamentale d'abord appliquée à l'exercice des fonctions de surveillance

5. C.C. Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 Loi d'orientation et de programmation pour la justice, cons. 8.

dans les établissements pénitentiaires, puis à des fonctions de surveillance durant le transport des étrangers placés en rétention administrative ou maintenus dans des zones d'attente[6], enfin de la surveillance générale de la voie publique au moyen de dispositif de vidéo-protection[7].

Il l'a également fait pour l'exercice des fonctions de greffe dans les établissements pénitentiaires, qui comprennent l'authentification de certains actes judiciaires[8]. En se fondant sur l'article 66 de la Constitution, qui fixe la compétence réservée de l'autorité judiciaire notamment en ce qui concerne l'orientation et la direction des enquêtes de police judiciaire, il a récemment censuré des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011 qui permettait de confier des pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle à des agents relevant des autorités communales[9].

Par la même décision[10], le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la même loi qui permettait de financer par des fonds privés, à savoir des contributions versées par des assureurs, certains fichiers automatisés de police. Le procédé de financement utilisé, celui du fonds de concours, donnait à ces sociétés la faculté de vérifier que l'utilisation de ces fonds était conforme à leurs intentions, ce qui soumettait les modalités d'exercice de missions de police judiciaire à la volonté de personnes privées.

La position est donc claire : pas d'exercice de fonctions régaliennes par des opérateurs privés et pas de financement par des fonds de même nature des moyens nécessaires à ces missions qui soumettraient leurs modalités d'exercice à des opérateurs privés. Mais au-delà de son affirmation, ce ferme principe souffre des aménagements qui tiennent compte des réalités économiques, organisationnelles et culturelles.

▶ Aménagements du principe d'exercice exclusif par l'État des fonctions régaliennes

Dans les deux domaines particuliers de la sécurité publique et de la justice, la jurisprudence du Conseil constitutionnel elle-même ou d'autres mécanismes, fixent en effet des limites et permettent des aménagements voire des dérogations plus ou moins larges à l'exclusivité de l'État dans l'exercice de ses fonctions régaliennes. De sorte que l'interdiction de faire

6. C.C. Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, cons. 89.
7. C.C. Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.
8. C.C. Décision n° 2002-461 DC, prec.
9. C.C. Décision n° 2011-625 DC, préc. Cons. 60.
10. C.C. Décision n° 2011-625 DC, préc. Cons. 66.

accomplir des tâches relevant de telles fonctions par des opérateurs privés peut être regardée comme relative.

1. La relativité de l'interdiction d'exercice des fonctions de sécurité aux opérateurs privés

Cette relativité de l'interdiction procède, d'une part, de la définition même des fonctions de sécurité, d'autre part, des dérogations admissibles à cette interdiction.

a. Le contenu des missions de sécurité

En premier lieu, l'interdiction ne s'applique qu'aux fonctions indissociables des fonctions régaliennes, donc en notre hypothèse, indissociables des fonctions de sécurité strictement comprises. Ainsi, s'agissant des établissements pénitentiaires, n'est pas interdite la passation de marché avec des opérateurs privés portant sur la conception, la construction et l'aménagement des établissements pénitentiaires[11]. Ce thème de la privatisation ou de la semi-privatisation des prisons donne lieu à une littérature critique abondante[12]. Du principe dégagé par le Conseil constitutionnel pour les prisons, on déduit d'une manière générale que la fourniture d'équipements nécessaires à l'exécution des fonctions régaliennes échappe à la prohibition de délégation. Ceci est valable pour toutes formes d'équipements mobiliers ou immobiliers. C'est le cas par exemple de la fourniture et de l'installation de dispositifs de vidéo-protection.

De la même manière les prestations réservées sont celles de sécurité proprement dite. Dans les établissements pénitentiaires, peuvent être confiées au secteur privé, parce qu'elles sont dissociables des fonctions régaliennes, toutes autres tâches que celles de greffe et de surveillance[13]. Ce qui autorise la délégation de toutes autres prestations, de maintenance ou de fourniture de services les plus divers, hôteliers ou d'assistance aux détenus, y compris de nature sanitaire, ou encore, par exemple, le transport des personnes maintenues sous contrainte administrative.

En deuxième lieu, s'agissant des fonctions de vidéo-protection, seules sont interdites aux opérateurs privés celles qui s'exercent sur la voie publique[14]. Est par conséquent possible, à certaines conditions, la mise en œuvre, par des entreprises, de dispositifs de vidéo-protection dans des locaux privatifs

11. C.C.Décision n° 2002-461 DC, préc. cons. 4.
12. Voir par exemple Patricia Naftali : La prison vaut-elle le coût ? Le marché des établissements pénitentiaires : de l'efficacité à revendre.
13. C.C.Décision n° 2002-461, préc. cons. 8.
14. C.C.Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, cons. 4.

ou recevant du public et même à leurs abords immédiats. De même, il n'est pas interdit à des copropriétés ou à des bailleurs professionnels de mettre en œuvre des dispositifs de protection dans les parties communes des locaux à usage d'habitation.

b. Les exceptions à l'interdiction

Mais, même lorsqu'elles entrent dans des domaines indissociables des fonctions régaliennes, par dérogation à l'exclusivité d'exécution par l'État, certaines tâches peuvent, dans des conditions strictement définies, encadrées et contrôlées, être confiées à des opérateurs privés. Tel est par exemple le cas de la fouille des bagages dans les aéroports ou des stades qui dans ces circonstances exceptionnelles et à certaines conditions, peut être faite par des personnes privées soumises à agrément[15].

Tel est encore le cas des pouvoirs donnés aux contrôleurs de la SNCF, à qui est conférée la qualité d'agent de police judiciaire adjoint, de retenir certaines personnes dépourvues de titre de transport jusqu'à l'arrivée d'un agent de police judiciaire[16].

Peuvent encore être regardées comme une dérogation à l'interdiction d'exercice de fonction de sécurité, les dispositions de la récente loi de programmation pour la performance de la sécurité intérieure qui permet l'activité d'intelligence économique à des entreprises privées agréées et autorisées. Mais le Conseil constitutionnel a censuré celles de ces dispositions qui sanctionnaient pénalement l'exercice illicite de cette activité en estimant qu'elle n'était pas définie avec une précision suffisante[17].

2. Les aménagements relatifs à l'exercice des fonctions de justice

Paradoxalement, c'est dans le domaine de la justice que la relativité du principe d'interdiction d'exercice de fonctions régaliennes par les personnes privées prend toute son sens[18]. Tout d'abord, son champ d'application est réduit à certaines fonctions, ensuite les dérogations sont nombreuses.

L'exercice de la justice associe en effet de nombreuses personnes privées de statuts divers, professions réglementées, officiers publics et/ou ministériels, personnes agréées ou personnes inscrites sur des listes. Les missions propres à ces divers auxiliaires ou collaborateurs de justice sont si

15. C.C.Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 97, 98.
16. Décision n° 2011-625 DC, préc. cons. 47.
17. Même référence, cons.74 à 76.
18. V. par exemple Y. Benhamou, « Vers une inexorable privatisation de la justice ? Contribution à une étude critique de l'une des missions régaliennes de l'État », Recueil Le Dalloz n°41/7138, 20 novembre 2003, p. 2771.

nombreuses et variées, qu'il est difficile de tracer une barrière précise entre les fonctions réservées aux magistrats attributaires de l'autorité judiciaire et les autres, qu'il s'agisse de tâches d'authentification des actes, d'exécution des décisions, d'expertise ou de l'accomplissement de divers mandats judiciaires.

a. Le champ d'application restreint de la fonction judiciaire régalienne

À s'en tenir à la fonction de juger, qui est le cœur des missions judiciaires, on constate qu'elle ne détermine pas la limite intangible au pouvoir réservé de l'État. D'une part, une partie non négligeable du jugement des litiges échappe à la justice étatique par la voie de l'arbitrage. D'autre part, la justice étatique elle-même associe des personnes qui ne relèvent pas de la fonction publique de l'État.

• **La justice arbitrale**

Qu'il soit international ou interne, l'arbitrage soustrait à la compétence réservée de l'État tous les litiges qui, selon l'article 2059 du code civil, sont considérés comme arbitrables lorsqu'ils portent sur des droits dont les personnes ont la libre disposition. Dans toutes ces matières, les parties sont libres de conclure des conventions soustrayant les litiges qui les opposent à la justice étatique pour en confier le jugement à des arbitres, prestataires privés. L'article 2060 du code civil précise les matières qui ne sont pas arbitrables, c'est-à-dire dans lesquelles on ne peut conclure de compromis d'arbitrage et qui de ce fait relèvent nécessairement de la justice étatique : il s'agit des questions d'état et de capacités des personnes, de celles qui sont relatives au divorce et à la séparation de corps ou les contestations intéressant les collectivités publiques et plus généralement de toutes les matières qui intéressent l'ordre public. Mais la loi peut déroger à cette compétence judiciaire réservée en autorisant, par exemple, les collectivités publiques à soumettre leurs litiges à l'arbitrage.

Le juge étatique n'est cependant pas totalement écarté de cette forme de justice conventionnelle : juge du contrat, il intervient en cas de difficulté de mise en œuvre de l'arbitrage, il peut être juge d'appel et il est en tout cas juge de la validité de la sentence. Enfin, lui seul peut donner force exécutoire à cette sentence et en ordonner l'exécution forcée lorsqu'elle n'est pas consentie par les parties. Une réforme récente[19] est venue renforcer l'autonomie de cette forme de justice privée qui rend notamment l'arbitre juge de sa propre compétence, donc de la validité de la clause contractuelle qui le saisit.

19. Décret n°2011-48 du 13 janvier 2001.

Bien qu'il existe peu de statistiques concernant ce secteur d'activité, il n'est pas économiquement négligeable dans la mesure où l'arbitrage intéresse les litiges les plus importants en matière internationale ou dans les relations d'affaires internes et qu'il mobilise l'intervention de prestataires hautement qualifiés donc largement rémunérés.

• **L'association des citoyens à l'exercice de la justice**

En outre, dans de nombreux cas, les fonctions de jugement relevant de la justice étatique sont accomplies, dans les conditions fixées par les lois relatives à l'organisation judiciaire, par des personnes qui ne sont pas des juges professionnels. Tel est le cas, en matière pénale, des jurys criminels et bientôt des jurés assesseurs des tribunaux correctionnels, les juges de proximité, des membres des tribunaux pour enfants, et en ce qui concerne la justice non pénale, des conseillers prud'homaux, des juges consulaires et des membres non professionnels des multiples tribunaux, conseils ou commissions juridictionnelles, judiciaires et administratives. Evidemment l'activité de ces juges occasionnels est soumise à des réglementations strictes fixant les conditions de leur intervention, les soumettant à des conditions d'aptitude, de désignation ou d'élection ainsi qu'à des contrôles déontologiques.

b. Les exceptions à la réserve d'exécution de la fonction judiciaire

Aux restrictions du champ de compétence réservé à la justice étatique, de ses modalités d'exercice et à l'extension des catégories de personnes investies du pouvoir de juger, il faut ajouter les multiples missions qui, au cœur même de la fonction judiciaire, peuvent être déléguées à des personnes privées.

• **Le secteur des modes alternatifs de règlement des litiges**

Tel est par exemple le cas des divers modes alternatifs de réglement des litiges qui permettent aux juridictions de confier des missions de conciliation ou de médiation à des personnes privées. Les prestataires ainsi désignés mettent en œuvre un savoir-faire spécifique qui permet de rapprocher les parties pour trouver une solution consensuelle au différend qui les oppose. L'intervention de ces professionnels, exerçant seuls ou au sein de structures privées, peut avoir lieu dans toutes les matières y compris dans les affaires familiales, qui constituent pourtant une part indérogeable de la justice étatique.

L'intervention de ces personnes est possible même en matière pénale où depuis 1999, des lois successives introduites dans l'article 41-1 du code de

procédure pénale permettent au procureur de la République, préalablement à l'exercice des poursuites, de faire procéder, par l'intermédiaire d'un délégué ou d'un médiateur, personnes privées, à des mesures pré-pénales, l'exécution de ces invitations diverses conditionnant la mise en œuvre de poursuite.

Selon la même logique, une loi de 2004, introduite dans l'article 41-2 du code pénal, permet au procureur de faire proposer par l'intermédiaire d'une personne privée habilitée des mesures de composition pénale qui sont en réalité équivalentes à l'exécution de condamnations.

- **L'importance du secteur de la collaboration judiciaire**

Ces multiples collaborations judiciaires déterminent un large domaine de prestations exécutées par des personnes plus ou moins professionnalisées, répondant à des logiques économiques diverses, le plus souvent associatives mais quelquefois d'entreprise, en matière civile, pénale, de protection judiciaire de la jeunesse, d'exécution des peines. La mise en œuvre de ces collaborations pose de multiples problèmes d'agrément, d'habilitation, de contrôles d'activité, de déontologie, d'usage des fonds, voire même de traitement des défaillances, et enfin de responsabilité. Ce qui nécessite à tout le moins la mise en place de structures et de procédures d'évaluation et de contrôle adaptées.

▶ Conclusion

Quatre observations serviront de conclusion.

La première souligne, singulièrement en matière de justice, la distance entre l'interdiction de l'exercice par des personnes privées des fonctions indissociables de la souveraineté de l'État et la réalité qui révèle que nombre des tâches judiciaires ou parajudiciaires sont exécutées par des opérateurs privés, sans toujours que la rationalité des choix de délégation, souvent historiques, soit explicite.

La seconde observation, qui se fonde encore sur l'exemple de la justice, est l'élaboration de doctrines et de techniques d'évaluation et de contrôle. Elles existent sans aucun doute. La question est de savoir si elles sont suffisantes et si elles couvrent tous les aspects des prestations fournies, en particulier leur qualité et leur coût. Le secteur économiquement important de l'expertise serait intéressant à examiner sous cet aspect. C'est sur les carences en matière de contrôle et d'évaluation que se fonde la plupart des critiques contre le mouvement de privatisation des prisons.

Troisième observation : l'exécution de tâches relevant de missions de souveraineté par des opérateurs privés ne rend pas totalement compte de

l'influence du secteur concurrentiel sur l'exécution des missions régaliennes. Pour ne prendre qu'un seul exemple, l'innovation technologique a une forte incidence sur les modalités d'exécution de ces tâches, tant en matière de sécurité publique qu'en matière de police judiciaire ou d'exercice de la justice. Pour ne prendre qu'un seul exemple, il suffit d'évoquer les changements en profondeur que les techniques génétiques couplées avec l'exploitation des traces génétiques par des instruments informatiques ont apportés aux missions de police judiciaire. Or ces techniques sont produites par le secteur privé. On pourrait faire la même observation en matière de surveillance électronique ou de vidéo-protection.

Ultime remarque : l'exécution de tâches de souveraineté par des opérateurs privés détermine des marchés dont l'accès et le fonctionnement sont encadrés par de multiples règles. Il serait à vérifier si ces contraintes permettent la meilleure allocation possible des ressources. En outre, le fonctionnement de ces marchés produit de nombreuses externalités. Il favorise par exemple l'émergence ou le renforcement de pouvoirs économiques parfois considérables, capables d'influer sur les décisions publiques. On pourrait citer ici l'exemple du pouvoir économique des lobbies du secteur privé de la construction et de la gestion des prisons aux États-Unis ou ailleurs et de leur influence sur l'orientation des politiques pénales. Ce serait sans doute à méditer.

596

Renforcer les droits de l'État pour présenter l'État de droit

Pierre Raoul-Duval
Gide Loyrette Nouel

Si le champ d'exercice des fonctions régaliennes de l'État est assez stable, leur mode d'exercice ne cesse d'évoluer. Ceci impose de renforcer les droits de l'État si l'on veut présenter l'État de droit.

Le régalien, au-delà d'une définition sectorielle (policée, justice, défense) est ce qui relève, de manière indivisible, de l'exercice direct de la souveraineté par les organes et les agents de l'État.

Les frontières de cet État régalien semblent assez stables, à la fois dans le temps et d'un État à l'autre. Contrairement à la notion de service public, tellement variable dans le temps et dans l'espace que l'Europe, par exemple, a dû reconnaître la liberté des États de définir ce qui relève ou non du service public et *a fortiori* de sa délégation.

Le champ de l'État régalien s'est certes réduit avec la gestion de la monnaie par des banques centrales indépendantes et supranationales, preuve qu'il ne suffit pas d'être régalienne pour qu'une mission soit intangible ; mais, en Europe, ce mouvement complexe relève au moins autant d'une nouvelle approche de mise en commun de la souveraineté que d'abandon de cette souveraineté.

Alors que de nombreuses voix s'étaient élevées contre les excès de l'État, prônant la révision des fonctions régaliennes, la crise économique a mis en sourdine la revendication d'une externalisation massive de l'exercice des fonctions régaliennes. Dans le domaine juridique, cela s'est traduit par un coup d'arrêt au développement tous azimuts de la *soft law* au bénéfice d'un retour à la «régulation».

▶ Et personne n'y trouve à redire…

Aujourd'hui, le noyau dur de l'État régalien semble redevenu immuable et étanche à toute mutation. Cela est particulièrement remarquable dans les états « souverainistes » au nombre desquels figure l'essentiel des pays dits « émergents ».

On notera toutefois que si le champ d'exercice des fonctions régaliennes paraît bien défini, la frontière n'est pas sans ambiguïté. Il est ainsi paradoxal de constater que la privatisation du transport de fonds, présente dans la plupart des États, préexiste à tous les débats récents sur les missions intangibles de l'État or tous les symboles de l'État régalien sont concentrés dans cette activité de transport d'argent dans des fourgons blindés par des hommes dotés d'armes de guerre : la monnaie, la sécurité….

Si les activités afférentes à la mission régalienne de l'État ont été traditionnellement qualifiées de non déléguables en raison de leur nature (« le régalien ne se délègue ni ne se concède »), le fait est que l'on assiste à une accélération croissante de l'externalisation, non des fonctions elles-mêmes mais de leur exercice. On pourrait évoquer l'idée de sous-traitance sous le contrôle de l'État.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a consacré cette évolution qui distingue entre les fonctions de base et les fonctions annexes. Ces dernières recouvrent les « prestations techniques détachables des fonctions de souveraineté » et peuvent, dès lors, être assurées par des parties privées : construction de prisons, fournitures à l'armée, etc.

Désormais, seuls les « services publics constitutionnels » – notion jurisprudentielle développée par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État pour décrire les activités « ayant leur fondement dans des dispositions de nature constitutionnelle » – sont à l'abri d'un transfert au secteur privé.

On peut remarquer que les frontières des fonctions régaliennes « ne prennent une certaine netteté que lorsqu'il y est porté atteinte » et il est vrai que l'on peut s'interroger sur les contours des fonctions « annexes » à celles qui relèvent du pouvoir régalien lorsqu'on observe, par exemple, que la surveillance par bracelet, le transfert de personnes entre centres de détention, le contrôle des bagages dans les aéroports peuvent être et sont délégués.

Certes la délégation ne peut être sans limite, notamment celle relevant de l'ordre public (les moyens d'intervention pour faire cesser les troubles à l'ordre public ne sauraient être délégués, pas plus que la vidéosurveillance de la voie publique), ou de l'exercice de la justice, rendre la justice étant la

fonction régalienne par excellence, le juriste ajouterait qu'elle est aussi la plus noble.

En effet miroir, la mission de cette externalisation : plus l'État régalien délègue et plus il doit définir la mission, responsabiliser, contrôler, voire sanctionner. Il est en effet essentiel que ne soient pas confondues sous-traitance des tâches et privatisation de la mission car le respect des droits de l'État est une condition *sine qua non* du respect de l'État de droit.

▶ Qu'en est-il des fonctions régaliennes dans l'ordre international ?

Le rôle croissant des coopérations entre État et institutions supranationales autrefois perçues comme concurrentes de l'État régalien, impose de reconnaître, mieux qu'il ne l'est, l'intérêt de la mise en commun de la souveraineté et son exercice partagé.

Prenons le cas de la construction européenne. Celle-ci nous fait passer d'une gestion nationale à une gestion de plus en plus concertée, voire conjointe de certaines missions régaliennes.

La mise en commun des achats militaires, des moyens de contrôle aux frontières – considérant que l'abolition des frontières intérieures fait que les frontières des uns devient la frontière des autres – ou encore, par exemple, la prise en commun de décisions d'interdictions des compagnies aériennes «dangereuses», n'est pas un abandon de souveraineté mais une forme de mise en commun qui renforce l'État régalien et les respect de l'état de droit.

The World of Super-Citizens, Semi-States and Competing Capitalisms

David Rothkopf
Garten Rothkopf

Evolution is a collaboration. To understand its direction requires a holistic view. Man evolved within the context of and shaped by his environment, by predators, by everything from micro-organisms to the laws of physics. The same is clearly true for social and organizational evolution on this planet. Unfortunately, too often, the subject of the evolution of States is left to political scientists alone and critical drivers of change are ignored.

The future of the State therefore will not be determined by the actions of politicians alone or, I would argue, even primarily. Rather, it will be shaped by business leaders, scientists, artists, by everyone within society and by all those external factors shaping the evolution of society. In fact, that is what has already happened throughout history.

Public sector vs private sector: an old struggle

From the first days of ascendancy of the idea of the Nation-State, in the wake of the Thirty Years'War, such forces have been at work shaping and reshaping its role and its power. Indeed, almost from the moment that it was acknowledged that the State was the fundamental building block of the world community, forces have been at play challenging its primacy and powers. Much as the State vied with the church prior to the Reformation, in its wake came a new and comparable struggle between public and private power.

Over the intervening almost four centuries, the core prerogatives of the state –the ability to control its borders, to project force, to issue currency,

to determine and enforce the law– have been altered, diminished and ultimately co-opted by private power. Today, few States control their borders effectively, all but a handful are unable to project force, the vast majority of financial instruments of value in the world have been issued by the private sector, and global actors are able to "venue shop" using their mobility and influence to shape or avoid laws to suit their needs. Indeed, acting on their own, very few States have the ability to meet their obligations to their citizens under the terms of the social contract without relying on collaboration with private actors or multilateral mechanisms.

▶ The new battle between competing capitalisms

Today, rather than the world of States taught in political science texts, we have a planet of perhaps 20-30 States that still possess what might be considered the traditional powers and prerogatives of nations and perhaps 150 that have been diminished to the point that they are Semi-States, unable to serve their people except in cooperation with external actors. We also have an emerging class of what might be called super-citizens, perhaps 2,000 private entities that have economic, political, technological, and social resources which outstrip those of the semi-states and sometimes rival those of the remaining traditional powers. These giant corporations and a handful of NGOs are stateless, immortal and for the most part legally obligated to pursue not the public good but the narrow self-interests of their shareholders. In addition, we have an emergent, ill-defined, and increasingly vital class of supranational actors designed to guide, influence, referee, connect and manage the relationships among these diverse actors so as to achieve regional or global goals or address regional or global challenges.

We still use traditional language and metrics to describe the world in which the rivalry between these actors takes place, often to the detriment of what is going on. The global actors continue to pursue their interests in ways that knit together international society and bring myriad benefits, but also create challenges that are beyond the reach of States and undercut the relative power of national actors. From unregulated global markets to the climate change to the proliferation of weapons of mass destruction, the degradation or eclipsing of State power has been driven by the active pursuit of private interests (sometimes as an intentional consequence of that pursuit, sometimes not).

For most of the past century the central debate within global society was about how to appropriately balance the interests of the State and of private power (the market). This expressed itself most starkly as the battle between

communism and capitalism. When, in the early 1990s, Soviet communism collapsed, there was a moment in which the view was that a particular type of capitalism, the unfettered, leave-it-to-the-markets brand often called Anglo-American capitalism had triumphed. But two decades later, it is apparent that it is not exactly what happened. Instead, a new battle to set the balance between the role of the state and that of private actors has been undertaken.

This new battle has manifested itself in a contest among competing capitalisms, each of which places a different emphasis on the role and goals of the State and private players. There is Chinese "authoritarian capitalism", Indian or Brazilian "democratic development capitalism", European capitalism, Small-State "entrepreneurial capitalism" as might be found in Singapore or Israel, and American capitalism. Interestingly, because of the excesses and failures associated with deferring too greatly to the market in the American version of the ideology, it appears the world is moving to a balance much more akin to that found in Europe or Asia, with a resurgent role for the State. This is due to the fact that despite the rise of global challenges and the benefits offered by the marketplace, in the end it is still necessary that an actor be directly empowered by the public at large to act in the interest of the greater good.

Because, however, so many fundamental State prerogatives have been eroded by globalization, the rise of super-citizens, the decline of Semi-States and the progress of history, there is a vital need for much stronger multilateral mechanisms that can facilitate the kind of international public-private balance that the different forms of capitalism attempt to strike within states. Because our views of sovereignty in most parts of the world have not evolved sufficiently to recognize that the only way to preserve national interests is to cede some upward (much as the power of the citizen is preserved by ceding some rights and privileges to the State), we have been thus far unsuccessful in creating multilateral mechanisms with sufficient power to establish or maintain this balance. Recent financial crises, our inability to address climate change, our difficulties in containing global criminal or terrorist threats, the difficulties we have in managing global health and social concerns are all manifestations of this short-coming.

We have seen throughout history that when public or private power grows too great at the expense of the other, societies are unable to successfully or justly function. Unfortunately, we live at a time when the balance between actors has been lost in ways that are beyond the reach of even powerful Nation States and are certainly beyond the capabilities of Semi-States to

influence greatly. We lack the vocabulary, metrics or political philosophies to even properly discuss the current situation, imbalances or where they are taking us. As a consequence, it seems likely that for the foreseeable future, we will see a continuing unabated accumulation of power in the hands of a comparative handful of great private actors who will actively work to influence the evolution of global society in ways that make the governance mechanisms we have ever less effective. We will see States struggle against the inevitabilities of globalization without recognizing that their future relevance depends on their willingness to embrace supranational mechanisms. And we will see average citizens caught in the cross-fire and lost in the cracks of this dysfunctional system.

Ultimately, from among the competing capitalisms and the lessons they bring, answers are likely to emerge. Surprisingly, given the viewpoint of just two decades ago, they are most likely to come from Asia or Europe or some synthesis between their views and they will reassert the centrality of national governments, seek global governance modalities to provide the protections that nations no longer can, and will turn on a kind of public-private collaboration that will seem in many respects quite new. In this world, it is likely the most successful countries will find themselves often acting more like corporations and the most successful companies will often find themselves thinking and acting more like countries with both sides recognizing they are not engaged in a zero-sum power struggle –as still described in American political debate– but as rivals who are destined to be partners in one another's continuing evolution.

Redéfinir les méthodes de gestion de l'État employeur et producteur

Maya Bacache-Beauvallet
Telecom ParisTech

Si les citoyens méprisent les fonctionnaires, ils admirent pourtant leurs instituteurs, leurs juges ou leurs infirmières. S'ils considèrent que le niveau des impôts est trop élevé, ils ne sont pas prêts pour autant à réduire le niveau des dépenses publiques, à renoncer à la sécurité sociale ou à privatiser le système éducatif. Prise dans ces contradictions, la réforme de l'État s'enlise et devient la pierre d'achoppement des gouvernements successifs dans les différents pays de l'OCDE. Il importe donc de comprendre les enjeux de cette réforme de l'État prise entre modernisation et privatisation. Les fonctions régaliennes condensent toutes ces problématiques en mettant en évidence comment le symbolique (par exemple la notion de justice) est en prise ou en contradiction avec les notions de privatisation ou de performance. De ce point de vue, les fonctions régaliennes sont le laboratoire des mutations de l'État.

▶ Petit historique des réformes de l'État

On distingue, schématiquement, deux temps dans les réformes qu'ont connues les États depuis les années quatre-vingt : d'abord, dans les années quatre-vingt, une période de privatisation[1] des secteurs publics, au sens d'externalisation et de transfert du secteur public vers le secteur privé des services dits publics, et ce jusqu'aux plus traditionnellement régaliens tels

1. Bös (1991) rappelle qu'on peut distinguer une quinzaine d'acceptions différentes du terme de privatisation mais reprend dans son ouvrage le sens principal de transfert par vente de la propriété publique à la propriété privée.

que les prisons aux États-Unis ou les services de police municipaux dans différents pays de l'OCDE[2] ; le débat autour de la privatisation des entreprises publiques des années quatre-vingt s'est ainsi progressivement enrichi d'interrogations sur la légitimité des domaines d'intervention traditionnels de l'État et de l'étude de moyens alternatifs, comme la réglementation ou l'externalisation, pour assurer la production des biens et services publics. Puis s'ouvre une deuxième période dans les années quatre-vingt-dix, une période de réforme de la fonction publique elle-même. Le débat s'est alors centré sur la gestion des ressources humaines au sein même de l'État. La question n'est depuis lors plus dans le «plus ou moins» d'État mais dans le «mieux d'État». Cette acception recouvre une approche comptable (plus d'efficience) et une approche gestionnaire (plus de performance) qui s'explique par les trois sources de la crise de légitimé de l'État.

En effet, trois facteurs sont à l'origine de la remise en cause de l'État et plus précisément de la fonction publique. Le premier élément d'explication réside dans la croissance des dettes publiques qui a mis en évidence une inefficacité comptable et gestionnaire de l'État. En effet, si la question de la réduction de la taille de l'État préexiste à la croissance de la dette, elle est alimentée par cette dernière. Sargent (1986) soutient même que la dette est une stratégie de réduction de la taille de l'État : le gouvernement, en faisant, croître, la dette force les bénéficiaires des dépenses publiques à accepter une réduction de la taille de l'État. Cette situation explique pourquoi la modernisation de l'État devient assez vite synonyme de réduction des dépenses publiques, en tout cas d'efficience comptable.

Le deuxième facteur de la remise en cause de l'État est le soupçon sur la loyauté supposée des fonctionnaires résumé par le rapport de Jean-Jacques Laffont (2000). On ne peut plus supposer que l'État est par nature bienveillant ni que les fonctionnaires sont simplement soucieux du bien commun ou de l'intérêt général. La conscience des conflits d'intérêts s'impose pour l'État comme pour les personnes ordinaires et l'irruption du soupçon sur les motivations cachées mais réelles des hommes politiques et des fonctionnaires rend nécessaire, dans le domaine juridique, la régulation et le contrôle de l'État lui-même. Ce deuxième facteur explique pourquoi la modernisation implique de repenser le rapport des fonctionnaires à l'État et leur statut spécifique sur le marché du travail.

Le troisième facteur est dans la construction de pouvoirs publics locaux et supranationaux qui posent la question de l'échelle d'intervention et de

2. Voir Shleifer, 1998 ; Vickers et Yarrow, 1991 et Shapiro et Willig 1990.

l'efficience de cet échelon intermédiaire qu'est l'État. La décentralisation, d'une part, présente les avantages de services publics de proximité, et les unions régionales, d'autre part, offrent les bénéfices d'une intégration économique et des politiques publiques à échelle globale. La réflexion sur l'évaluation des politiques publiques nécessite alors de préciser pour chaque fonction publique l'échelle optimale d'intervention. Alesina et Spolaore (2003) stylisent le paradoxe suivant : la construction d'entités suprarégionales telles que l'Union européenne est concomitante d'une explosion du nombre de nations. Ils montrant que ce sont précisément les intégrations régionales, en garantissant les avantages d'une intégration économique et commerciale, qui fragilisent l'État en faisant basculer au niveau régional la demande pour des biens publics de proximité.

▶ Les Frontières de l'État : biens publics, services publics, fonctions régaliennes

En 1959, Richard Musgrave synthétise les différents apports des économistes de l'État en une typologie des trois fonctions principales de l'État : la fonction d'allocation des ressources, celle de la répartition et celle de la stabilisation. L'intervention de l'État dans l'allocation des ressources se justifie dans cinq cas où le marché ne permet pas l'allocation optimale des ressources.

Tout d'abord, l'État intervient pour régler le jeu du marché lorsque la libre concurrence n'est pas assurée (c'est le cas lorsqu'existent des barrières à l'entrée) et pour assurer les contrats, c'est la fonction de justice et les fonctions dites régaliennes (justice, sécurité, etc.). Le deuxième cas d'intervention est la présence de rendements croissants dans la production. L'État doit alors soit contrôler le monopole qui produit le bien, soit assurer lui-même la production. Le troisième cas concerne l'apparition d'externalités positives ou négatives. La présence d'externalité justifie l'intervention de l'État en ce que les agents prennent en compte le coût privé d'une production et non son coût social. L'État doit également assurer la production des biens collectifs purs : le bien collectif pur étant un bien non rival, la consommation d'un consommateur ne réduit pas celle d'un autre consommateur et non exclusif : on ne peut exclure un consommateur de la consommation. Dans ces quatre cas, l'État assure une fonction subsidiaire au marché qui est défaillant à assurer la production optimale de ces biens. Musgrave répertorie également la production des biens tutélaires. Ce cinquième cas d'intervention s'inscrit dans une approche de bien-être social : les biens tutélaires sont des biens librement produits et consommés sur le marché mais trop ou pas assez, suivant des critères politiques ou moraux, tels que l'alcool, la drogue, la culture, l'hygiène, etc.

Cette typologie vole en éclat au début des années quatre-vingt. Si le marché est défaillant à produire ces biens publics, l'État lui-même connait des défaillances, budgétaires, politiques, bureaucratiques, etc. De plus, la crise budgétaire impose d'examiner au plus près la réalité de l'aspect «bien public» des différents biens produits par l'État. Le débat tourne autour de certains pans de la production qui ne semblent pas relever des défaillances de marché.

Remise en cause dans les années quatre-vingt, l'intervention de l'État dans certains secteurs de production industrielle s'est déplacée vers la régulation de ces secteurs : s'il n'était plus efficace que l'État produise le gaz et l'électricité, il était tout de même nécessaire que l'État réglemente et régule ces secteurs pour assurer la part de «service public» demandée par l'opinion publique ; ainsi l'État pouvait obliger ou inciter, par réglementation ou subvention, les entreprises concurrentielles à produire tel ou tel service d'intérêt public. Le secteur bancaire, le crédit, l'assurance sont des exemples historiques d'une telle présence de l'État limitée à un contrôle de la production. L'État retrouvait ainsi à la fin du siècle, et contre toute attente étant donnée son évolution depuis l'après-guerre, son action limitée à un rôle de subsidiarité tel que défini par Adam Smith en 1776.

Audier et Bacache (2008) examinent la part des emplois qui peuvent relever des fonctions publiques dans les différents pays de l'OCDE et exhibent une stabilité entre les pays quant aux fonctions régaliennes. Ainsi la réduction des frontières de l'État semblent toucher davantage le secteur de la santé et de l'éducation que la police, l'armée ou la justice.

Mais cette brèche dans les frontières de l'intervention publique a continué à s'étendre et à s'ouvrir. Le doute atteint la production des biens plus traditionnellement considérés comme publics. En effet, si l'on s'est trompé sur le caractère «bien public» des télécommunications, n'est-on pas en train de se méprendre de même sur l'éducation, la santé et, pourquoi pas, l'armée et la justice ? Pourquoi ne pourrait-on pas privatiser au moins la gestion des prisons, de la police, de l'éducation, des hôpitaux et pourquoi pas de la justice et de la défense ? Cette question encore provocante dans la problématique de Bös (1991) ne l'est déjà plus à la fin des années quatre-vingt-dix.

▶ Évaluer les politiques publiques

Dans un contexte de rigueur budgétaire, l'évaluation des politiques publiques sert à permettre des réductions budgétaires. Ainsi, améliorer l'efficience des services publics devient une réponse alternative aux stratégies d'externalisation ou de réduction de la taille de l'État. Restaurer la

confiance des citoyens dans leur gouvernement passe par l'amélioration de la gestion des services publics grâce à l'élaboration d'indicateurs d'efficacité. Ce mouvement n'est pas propre à la France, l'ensemble des pays de l'OCDE suivent ou précèdent le mouvement.

En France, c'est avec le gouvernement Rocard, que la notion d'évaluation fait son entrée dans l'administration française : rapport de Patrick Viveret qui évalue le RMI entre 1989 et 1992 ; décret de 1990 qui créé le Conseil scientifique de l'évaluation et le Comité interministériel de l'évaluation ; décret du 22 janvier 1990, qui définit ainsi l'évaluation « évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés », enfin décret du 18 novembre 1998 qui indique que « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. »

La logique de modernisation budgétaire aboutit au vote en août 2000 de la loi d'orientation sur les finances publiques (LOLF) qui traduit initialement une réaction du Parlement souhaitant se prononcer sur les crédits demandés en fonction des objectifs des politiques qu'ils sont supposés soutenir et des résultats obtenus. On entre dans une logique de financement de politiques publiques clairement identifiées par leurs objectifs, leur coût, et leurs résultats. La LOLF est entrée en vigueur le 1er janvier 2006. La dernière étape en 2007 de cette comptabilité de l'efficience des services administratifs est la révision générale des politiques publiques, ou RGPP. La RGPP s'inscrit dans une recherche de réduction des frontières de l'État au sens où pour chaque politique publique, on recherche les moyens d'externaliser au privé, aux régions, aux partenaires sociaux, au monde associatif… les services jusqu'alors assurés par l'État.

La France est loin d'être l'unique pays à suivre ce mouvement. Citons comme autre exemple les États-Unis. Les premières évaluations y datent du début du XXe siècle. Dans les années trente, se construit une méthode et une théorie de l'évaluation autour principalement des programmes scolaires et des études expérimentales. Dans le contexte de difficulté budgétaire, le président Nixon met en exergue le management par les objectifs. En 1993, les États-Unis promulguent le *Government Performance and Result Act* (GPRA), un programme d'évaluation de la performance du gouvernement. L'originalité de cette mesure est d'intégrer les résultats d'un service public dans les décisions budgétaires et s'apparente ainsi à la logique de la LOLF puisque chaque service public doit définir clairement ses objectifs et les moyens d'y parvenir

et mettre en place un système d'évaluation annuel en relation avec le Congrès et les usagers du service.

Ce qui importe ici, c'est que les fonctions régaliennes, sont passées au crible de la logique comptable et gestionnaire. Déjà en 2002, dans un ouvrage collectif, Breen et *al*. montrent qu'à la question «comment mesurer la qualité de la justice» la réponse n'allait pas de soi. Dans ces fonctions régaliennes, le symbolique se heurte à la logique comptable. Beauvallet (2009) recense un certains nombres des effets pervers de la mise en place d'indicateurs de performance, et en particulier dans les fonctions régaliennes. Il faut donc interroger les conditions de possibilités de ces évaluations.

▶ La réforme de l'emploi public

Des termes appliqués au secteur privé comme «*reengineering*» ou «performance» se retrouvent importés alors dans le débat sur l'emploi public. L'unité du management public de l'OCDE (PUMA) incite à ce type de transformation de l'emploi public. Quand on y regarde de près, ce nouveau management de l'emploi public semble bien consister à imiter les pratiques supposées du secteur privé. Pour autant, force est de constater que le secteur public, loin d'être suiveur de ces pratiques managériales, a sur de nombreux aspects, été un précurseur, un laboratoire de ces nouvelles méthodes de mesure de la performance et d'incitation.

La LOLF qui relève de la première logique comptable emprunte également à cette logique gestionnaire. En effet, l'essentiel de la LOLF est dans la «révolution culturelle» qu'elle introduit : la «culture des résultats». Ainsi, dans le rapport d'information du sénat n° 388, Jean Arthuis souligne que la «LOLF permet de poser la question de la rémunération à la performance qui serait mesurée par contribution de l'agent ou du service à la réalisation d'objectifs mesurables prévus par la LOLF. » Par conséquent, alors que les fonctionnaires perçoivent un «traitement» et des primes statutairement déterminées, des lois et décrets sont intervenus depuis le début des années 2000 afin de permettre une individualisation de la rémunération prenant notamment en compte la performance, individuelle et/ou collective.

Cette deuxième étape de la modernisation de l'État se caractérise donc par la mise en doute de la nécessité de doter le travail dans la fonction publique d'un statut spécifique. Au premier rang de ces spécificités figure la rémunération des fonctionnaires : en France, ils reçoivent non un salaire mais un «traitement», lié à une grille indiciaire spécifique à chaque corps : juridiquement, le traitement, contrairement au salaire, n'est pas la contrepartie du travail ou du service rendu ; il est lié au grade et non à la

personne et représente l'assurance de l'indépendance du fonctionnaire et la contrepartie de ses obligations (obligation de mobilité, encadrement du droit de grève, etc.).

Laffont (2000) conteste l'efficacité de ces spécificités et les lie à l'inefficacité des services publics : «le système étatique et administratif français repose sur une conception idéaliste du pouvoir politique et de la vie démocratique, sur un postulat général de bienveillance des hommes politiques, de l'administration et de tous les fonctionnaires et personnels assimilés». Ce postulat impliquerait l'absence de tout système d'incitation et de sanctions envers des fonctionnaires supposés «bienveillants». En l'absence de ces rémunérations variables, l'État perdrait ses salariés les plus compétents qui iraient au secteur privé et transformerait ses salariés en employés paresseux (puisque leur rémunération est indépendante de leur productivité).

Bacache-Beauvallet recense les effets pervers de la mise en place des logiques d'incitation dans les services publics, en particulier régaliens. Le rapport de l'OCDE (2009) rappelle que les logiques de carrière, ou les mobilités, améliorent les motivations au travail contrairement aux primes à la performance qui dans certains cas sont soit inutiles soit démotivantes.

Ainsi, la réflexion s'est-elle déplacée des frontières de l'État et des caractéristiques des biens publics vers les agents qui produisent ces biens : les fonctionnaires. La question n'est plus de spécifier les biens publics et la limite entre la production et la régulation mais bien d'examiner la spécificité des relations de travail et de production au sein de la fonction publique afin de déterminer si une telle privatisation est possible ou efficace. La question s'est donc déplacée de la frontière de l'État et des biens publics vers la redéfinition des méthodes de gestion de l'État comme employeur et comme producteur.

Échanges

Gilles Leclerc

Je note que sur cette question de la mutation de L'État et de la définition de ses fonctions régaliennes, on a eu au cours de cette session, l'impression que l'on était à la recherche de quelque chose de nouveau.

Il y aurait probablement un nécessaire équilibre à trouver avec des périodes de déséquilibre pouvant varier d'un pays à l'autre, d'un continent à l'autre, et aussi d'un temps à l'autre.

Jean-Christophe Ordonneau (associé chez Melcion & Chassagne)

On parle des motivations intrinsèques comme étant des motivations très fortes chez les fonctionnaires. Mais c'est vrai chez tout salarié. Donc, est-ce que finalement, la question de la motivation et du management de la fonction publique n'est pas polluée par les erreurs qui ont pu être faites dans le cadre du privé ?

Maya Bacache-Beauvallet

Il ne s'agit pas d'être schématique. Lazear, le fondateur de l'économie du personnel, montre que tous ces éléments sont partout présents, dans tous les emplois. On a des effets multitâches. On a des effets d'incitation.

La question est de savoir où l'on met le curseur. Dans tous les cas, la motivation intrinsèque diminue. Mais la plupart du temps, ce n'est pas très grave. L'effet final reste positif.

Dans la fonction publique où l'intérêt général est une valeur, où la motivation intrinsèque est importante, l'effet va être globalement négatif. Je prends l'exemple des dons de sang. On sait que lorsque l'on paie les dons de sang, leur nombre diminue. C'est quand même étonnant : lorsque l'on

rémunère les dons, ils diminuent. C'est également démontré pour les activités bénévoles. Un économiste célèbre l'a dit : « *Pay enough or dont' pay at all* » Soit les rémunérations extrinsèques sont suffisantes pour compenser cet effet, soit elles ne le sont pas. En tout cas, il ne faut pas payer « un peu », sous peine de détruire la motivation intrinsèque sans compensation.

Dans le privé, on a des effets d'écrémage, mais c'est une question d'arbitrage de coûts/avantages suivant les métiers, entre l'avantage en termes d'incitation extrinsèque, en termes de quantification de la performance et les inconvénients par ailleurs. Il y a beaucoup de travaux sur les emplois privés qui démontrent également beaucoup d'effets pervers.

Question du public

Vous avez peu parlé du progrès technologique. Est-ce que cela veut dire que dans les fonctions régaliennes, il ne joue pas de rôle, dans un sens ou dans un autre ?

José Achache

Un bon exemple est celui des satellites. L'existence des satellites permet d'améliorer immédiatement les fonctions régaliennes de surveillance et de sécurité. Cela vaut pour la sécurité de la Défense comme pour la sécurité environnementale.

À la dernière réunion du G20, les ministres de l'agriculture, dans leur déclaration finale, recommandent que l'on mette en place – ils nous l'ont confiée – la coordination du système mondial satellitaire de surveillance agricole de façon à avoir plus de transparence sur la production mondiale agricole. Voilà un exemple.

On pourrait débattre du nucléaire. Je ne pense pas que cela améliore directement la fonction régalienne mais cela pose des problèmes supplémentaires à la fonction régalienne.

Question du public

On pourrait ajouter les technologies de l'information ?

Guy Canivet

En matière de justice, la preuve pénale par la preuve scientifique est un saut technologique considérable. La surveillance électronique,–le bracelet électronique– est un saut technologique considérable sur la manière de s'assurer de la personne des individus que l'on veut contrôler.

Donc, il y a bien une incidence de l'innovation technologique qui change la nature des missions. Je pense aussi que cela externalise à la fois la possession du savoir et la mise en œuvre des techniques.

Pierre Raoul-Duval

Ce qui est intéressant, ce sont les fonctions de surveillance et de vérification, qu'elles soient liées à des aspects judiciaires, pénaux, environnementaux ou de Défense. À chaque fois, les progrès technologiques permettent d'améliorer cela.

Maya Bacache-Beauvallet

Il faudrait peut-être rajouter l'administration électronique. Monsieur Bassanini a parlé de la réforme italienne de l'emploi public : l'administration électronique a été une étape fondamentale dans la modernisation des services publics. Elle a permis une réelle amélioration du service à l'usager en termes d'égalité d'accès au service.

Il y a aussi des éléments moins positifs qu'il faut évoquer comme la vidéo surveillance. Est-il est vraiment souhaitable, pour diminuer le coût de la justice, que le juge d'instruction voie son prévenu par vidéo plutôt qu'en direct ?

Françoise Benhamou

Un mot rapide de conclusion. On a exploré les mouvements du curseur entre l'exercice des fonctions régaliennes par un État souverain et la délégation d'une partie de ses fonctions. Mais nous n'avons évidemment pas placé le curseur de façon précise. On a rappelé à la fois les nouveaux équilibres internationaux et le nombre limité de pays disposant de moyens leur permettant d'assurer dans de bonnes conditions l'exercice de leur souveraineté, la force de certaines entreprises et même d'individus.

On a envisagé la mise en commun éventuelle de cette souveraineté pour certains objets ou sujets, notamment pour ce qui est des biens publics globaux qui relèvent naturellement de décisions transnationales.

On a vu en même temps le caractère stable de l'État et le fait qu'il s'agit plus d'aménagements et d'exceptions à la souveraineté que d'entorses véritables.

J'ajouterai le rôle de la confiance, de l'efficacité mais aussi de l'éthique et de la symbolique qui se jouent derrière cette question de l'exercice de la souveraineté et des fonctions régaliennes. Sans oublier les risques d'effets pervers qui sont toujours là et qui impliquent beaucoup de prudence dans la manière de travailler ces questions.

Débat

Stratégies de sortie de crise

Crise grecque, réforme des retraites en France, contestation du gouvernement espagnol : l'État est de plus en plus souvent remis en cause en Europe quant à sa capacité à définir une stratégie efficace de sortie de crise. Dans les réformes engagées par les États-membres, plusieurs voies, orthogonales les unes aux autres, semblent fournir des pistes de réflexion permettant d'éclairer le futur.

Parmi elles, le modèle suédois, fondé sur un État providence puissant et omniprésent, connaît de profondes mutations. Les politiques menées par le gouvernement Reinfeldt ont ainsi pour objectif de l'adapter à la crise de la mondialisation tout en préservant sa spécificité.

Ce « modèle » n'est évidemment pas transférable en l'état en France. Mais l'analyse, en détail et sans a priori, de l'expérience suédoise, et sa confrontation avec les réformes engagées dans l'Hexagone ouvrent des perspectives décisives pour ceux qui veulent sortir par le haut de la crise.

Contribution du Cercle des économistes
Olivier Pastré

Témoignages
Anders Borg • Valérie Pécresse • Jean-Claude Trichet

Modérateur
Nicolas Beytout

Stratégies de sortie de crise

Nicolas Beytout

Pour débattre, Valérie Pécresse, Ministre du Budget et Porte-parole du Gouvernement, deux postes hautement sensibles, à la fois pour tout ce qui concerne l'activité gouvernementale au sens large et l'activité au quotidien, je pense ici au porte-parolat, poste qui exige d'être à tout moment en première ligne sur tous les sujets.

Poste important aussi car il concerne l'avenir dans la mesure où Valérie Pécresse a désormais la responsabilité du Budget. Valérie Pécresse a été pendant quatre années Ministre de l'Enseignement supérieur. C'est à ce titre qu'elle a signé et porté une des réformes qui est le plus souvent citée au bilan des quatre premières années du quinquennat.

Anders Borg, Ministre des Finances suédois, donc d'un pays qui n'est pas dans la zone euro. Anders Borg est membre du gouvernement conservateur, il est lui-même de culture très libérale. Né en 1968, il est désormais l'un des plus anciens Ministres des Finances en Europe puisqu'il est à ce poste depuis 2006. Il a été classé récemment par le *Financial Times* comme faisant partie des trois ministres des Finances les plus influents d'Europe. Anders Borg a été Conseiller du Premier Ministre, Carl Bildt, pendant de nombreuses années. Il a été économiste de banque et économiste en chef de son parti, le parti Conservateur. Comme tout Suédois né en 1968 qui se respecte, il a les cheveux longs. Comme tous les Suédois nés en 1968, il a fumé de la marijuana et comme beaucoup de Suédois nés en 1968, il a été guitariste, bassiste en réalité, dans un groupe punk.

La Suède, nous en reparlerons, est un pays tout à fait à part dans la zone Europe. Elle a une croissance de plus de 6% en 2010, avec une performance de 7,5% au quatrième trimestre, après une récession de 5,3% en 2009. L'année

2011 se profile sur un rythme supérieur à 4% avec un équilibre du budget en 2010 et un excédent de budget en 2011.

Jean-Claude Trichet qui n'est pas né en 1968, est le Président de la Banque centrale européenne, grand prêtre de l'orthodoxie budgétaire et de la lutte contre l'inflation. Il est celui qui, au cours de son exceptionnelle carrière, a tout fait dans le domaine du pilotage de l'économie française, d'abord au Trésor, au Cabinet du Président de la République, puis comme Directeur du Cabinet du ministre de l'Économie et des Finances et Gouverneur de la Banque de France. Il a tout fait aussi pour l'économie européenne, puisqu'il préside la Banque centrale européenne depuis 2003, ce qui fait de lui aujourd'hui et pour longtemps, le détenteur du record de longévité à la tête de cette institution.

C'est un très grand habitué de ces Rencontres, cela lui vaut notre gratitude à tous. Mais c'est la dernière fois qu'il se produit ici en tant que Président de la Banque centrale européenne puisque son mandat vient à échéance en novembre 2011.

Olivier Pastré

J'ai beaucoup de chances que les intervenants de cette table ronde soient d'une exceptionnelle qualité.

Quelqu'un qui comme Valérie Pécresse a déclaré : «Une société qui n'aime pas ses enseignants est une société qui n'a pas compris les enjeux de l'avenir» ne peut pas être fondamentalement mauvaise.

Quelqu'un qui comme Jean-Claude Trichet a déclaré à l'ensemble des acteurs du marché qui sont dans un état de turbulence avancée : «Reprenez vos esprits» ne peut pas être fondamentalement mauvais.

Et quelqu'un comme Anders Borg qui a déclaré : «Je crois qu'il y a du bon dans Hayek mais aussi dans Keynes» non seulement ne peut pas être fondamentalement mauvais mais est vraiment très bon.

Je voudrais rendre un hommage très appuyé à la Suède et à son ministre des Finances. Pour leurs 6,4% de croissance sur la base des chiffres du premier trimestre de cette année, une dette publique de 40% du PIB et il y a un excédent budgétaire en 2011. Heureusement que Thor Hushovd[1] est norvégien, sinon ce serait trop.

Je vais introduire ce débat en citant quelques vers de… l'Internationale :

L'État comprime et la loi triche,
L'impôt saigne le malheureux ;
Nul devoir ne s'impose au riche,
Le droit du pauvre est un mot creux.

1. Coureur cycliste, arrivé deuxième dans la course du Paris-Roubaix en 2010

Pourquoi est-ce que je cite ces vers ? Parce que je suis extrêmement pessimiste. Je vais me concentrer sur le seul domaine que je connaisse et qui est la finance. Si l'on regarde les réformes qu'il faudrait faire et celles qui sont faites, c'est affligeant. Et l'État a intérêt à prendre sa revanche.

On a incontestablement avancé depuis deux ans sur quatre points : la rémunération des *traders*, le renforcement des capitaux propres des banques, le rôle croissant du FMI et la lutte contre les paradis fiscaux.

Mais il y a onze dossiers sur lesquels on n'a, à mes yeux, pratiquement pas avancé : la standardisation des produits de titrisation, la supervision des *hedge funds*, la supervision des agences de notation, la centralisation des marchés de gré à gré, la coordination des politiques monétaires, la coordination des politiques budgétaires, la lutte contre le protectionnisme, la coordination des superviseurs bancaires (malgré quelques petits progrès), l'homogénéisation de la surveillance des institutions financières en fonction des risques qu'elles prennent, la révision des normes comptables et la révision des normes prudentielles. Score : *État, 4 points. Marchés, 11 points.*

Stéphane Hessel a dit : « Indignez-vous. » Je serais tenté de dire : « Réveillez-vous. » Il va falloir que le rythme des réformes s'accentue, s'accélère, sinon on ne va pas y arriver.

Le débat va être organisé autour de trois pôles.

- Pourquoi les pays sont-ils si difficiles à réformer ?
- Quelles sont les conditions nécessaires pour mener des réformes ?
- Comment passer en matière de réforme, la surmultipliée ?

Encore quelques vers, pour terminer sur une note d'optimisme avant de débattre.

Il n'est pas de sauveurs suprêmes :
Ni Dieu, ni César, ni Tribun.
Producteurs, sauvons-nous nous-mêmes ;
Décrétons salut commun.

Qui est l'auteur de ces vers ? Eugène Pottier. C'est encore l'Internationale. Comme quoi, il ne faut pas désespérer même du marxisme.

Valérie Pécresse

C'est un plaisir et un honneur d'être ici, avec vous, pour ces Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence, devenues désormais aussi incontournables que le Festival d'art lyrique lui-même. Et c'est pour moi un privilège que de pouvoir m'exprimer devant vous ce matin – et de le faire aux côtés de deux des plus fins connaisseurs de la stratégie économique et budgétaire.

Au cœur de nos débats, il y a la possibilité de sortir de la crise – possibilité qui est largement déterminée par la manière dont nous avons réagi au plus fort de la récession et c'est pourquoi je me permettrai de vous en dire d'abord un mot.

Nos choix économiques ont permis à la France de mieux résister à la crise. Face à la crise, les décisions françaises ont été très claires : nous avons pris toutes les mesures pour limiter autant que possible le choc et accélérer la reprise. Nous avons fait le choix de laisser jouer largement les stabilisateurs automatiques, avec des recettes en baisse de plus de 20% et des dépenses sociales en nette hausse. Nous avons engagé une politique déterminée de soutien à l'activité, avec un plan de relance particulièrement tourné vers l'investissement de long terme. Nous avons aidé nos entreprises à faire face au ralentissement brutal de l'économie. Je pense notamment aux différentes mesures que nous avons prises pour soutenir leur trésorerie, qu'il s'agisse du remboursement anticipé du crédit impôt-recherche, de la mensualisation du remboursement des crédits de TVA ou bien encore du report en arrière des déficits. Mais je pense aussi aux aides destinées aux PME et je veux notamment saluer le rôle majeur qu'a joué Oséo pour les accompagner et les soutenir. Nous avons conduit une politique sociale particulièrement active pour protéger les Français et préserver leur pouvoir d'achat : en 2009, je vous le rappelle, nous avons notamment supprimé les deux premiers tiers provisionnels pour les ménages imposables à la première tranche de l'impôt sur le revenu et nous avons versé une prime de solidarité active pour les futurs titulaires du RSA.

Cette action pragmatique et déterminée a été largement saluée par l'ensemble des observateurs et notamment par le Fonds monétaire international. Elle a permis à l'économie française de mieux résister à la crise, puisqu'en 2009, l'ampleur de la récession a été quasiment deux fois moindre en France que chez certains de nos voisins européens (–2,6%, contre –4,7% en Allemagne et –4,9% au Royaume-Uni).

Redressement des finances publiques et réformes structurelles

C'est sur ces bases que nous avons construit notre stratégie économique et budgétaire qui repose sur deux piliers : tout d'abord, le redressement de nos finances publiques, qui est une priorité absolue ; et la poursuite des réformes structurelles qui permettront d'augmenter notre croissance potentielle.

• *Maîtriser les dépenses publiques sans peser sur la croissance, voilà l'équilibre qui fonde aujourd'hui notre politique.*

Maintenant que la croissance est à nouveau positive, le moment est plus que jamais venu de poursuivre la réduction de nos déficits, qui avaient atteint 7,1% du PIB en 2010.

Je veux être très claire sur ce point : oui, nous avons dû faire face au choc économique le plus violent que nous ayons connu depuis l'après-guerre et cela a eu un impact direct sur nos grands équilibres budgétaires. Mais nous ne pouvons pas imputer nos déficits à la seule crise : voilà maintenant près de trente-cinq ans que nous n'avons plus voté un seul budget équilibré. L'enjeu, aujourd'hui, est de rompre définitivement avec cette habitude si française de toujours remettre à plus tard la maîtrise des dépenses publiques. Pour y parvenir, nous nous sommes donné des règles, pour nous contraindre à être vertueux et à l'être sur la durée.

Nous avons commencé dès 2007, en nous fixant un principe, celui de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux parmi les agents de l'État. Nous en voyons aujourd'hui les résultats : pour la première fois, en 2012, les dépenses de personnels de l'État vont baisser.

Nous nous sommes également fixés depuis 2007 des normes de dépense extrêmement strictes que nous avons respectées à la lettre : désormais, d'une année sur l'autre, les dépenses de l'État sont stabilisées en valeur hors charge de la dette et pensions et en volume avec la dette et les pensions.

De même, nous avons fait du respect de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie une priorité. Et là aussi, pour la première fois depuis sa création en 1997, nous avons tenu cet objectif en 2010 et nous le respecterons également cette année.

J'ajoute que nous avons pris des engagements très clairs auprès de nos partenaires européens sur notre trajectoire de réduction des déficits : d'ici 2013, nous repasserons sous la barre des 3% du PIB et nous reviendrons à 2% dès 2014. Ces engagements, la France les tiendra, quoiqu'il arrive. Et nous sommes en bonne voie, puisque nous avons d'ores et déjà pris de l'avance sur notre calendrier, avec un déficit 2011 qui devrait s'établir à 5,7% du PIB à la fin de l'année.

La France a donc rompu avec la facilité budgétaire en se donnant des règles strictes qui renforcent encore sa crédibilité. Le projet de loi constitutionnelle que j'aurai l'honneur de présenter demain au Sénat en offre une nouvelle preuve : pour la première fois, notre pays devrait graver dans le marbre l'obligation, pour tout Gouvernement, de réduire les déficits pour revenir à l'équilibre et de dire quand et comment. C'est la règle d'or qui marquera, nous le souhaitons, un moment fort d'union nationale, comme ce fut le cas en Allemagne.

• *Poursuivre les réformes structurelles, qui augmenteront la croissance potentielle.*

Le deuxième pilier de notre politique économique, ce sont les réformes que nous avons engagées depuis 2007 et qui vont augmenter notre croissance potentielle.

La France était un grand pays de science. Elle est en train de devenir aussi un grand pays d'innovation. Avec la refondation des universités autour de l'autonomie, avec le triplement du crédit impôt-recherche et avec la réorganisation de notre recherche, nous avons fait tomber le mur de Berlin qui séparait la recherche publique de la recherche privée. Le plan d'investissements d'avenir nous a permis d'aller plus loin dans cette voie, en favorisant encore les partenariats qui les unissent. Les résultats sont là : en cinq ans, le nombre de laboratoires mixtes public-privé a été multiplié par deux. Et nos organismes de recherche ont eux aussi pris le tournant de la valorisation et de l'innovation, avec des brevets publics déposés en hausse de plus de 30 % en 2009 comme en 2010.

Je veux enfin le souligner, grâce au CIR, la France est devenue le pays le plus attractif pour l'innovation. Nous sommes en train de rattraper notre retard et les entreprises étrangères sont de plus en plus nombreuses à choisir la France pour installer leurs centres de recherche et développement (71 nouveaux projets d'installation en 2011).

Tout l'enjeu aujourd'hui est de continuer dans cette voie. Pour cela, il faut de la stabilité fiscale, car c'est elle qui nous permettra de tirer durablement parti de nos nouveaux atouts et de doper ainsi la croissance par l'innovation.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

C'est la raison pour laquelle, nous avons rapproché l'ANPE et l'UNEDIC. Cela faisait des années que l'on en parlait. Eh bien, nous l'avons fait, en créant Pôle Emploi. Et cela a permis non seulement de simplifier toutes les formalités que devaient remplir les demandeurs d'emploi, mais également de leur proposer un accompagnement personnalisé plus efficace.

Notre but est en effet de favoriser le retour rapide à l'emploi. C'est pour cette raison que nous avons créé le RSA : pour lutter contre ces fameuses trappes à inactivité, repérées par les économistes depuis longtemps déjà, sans que personne n'ait jamais jusqu'ici apporté de réponse convaincante. Désormais, avec le RSA, le travail paie toujours plus que l'assistance et cela dès la première heure : là encore, il s'agit d'une vraie révolution.

Nous avons aussi mené une politique fiscale tournée vers la compétitivité : suppression de la taxe professionnelle, de l'IFA pour les petites entreprises…

Depuis quatre ans, nous avons remis la France en mouvement

Ces réformes sont au cœur de notre politique économique. Mais je crois qu'elles vont encore au-delà, en dessinant le visage d'une France plus forte,

d'une France qui surmonte un à un ses blocages et qui reprend confiance en elle. Il y a quatre ans encore, nombreux étaient ceux qui se demandaient si la France était irréformable. Aujourd'hui, la réponse ne fait plus de doute : Nicolas Sarkozy a réconcilié les Français avec la réforme. Je pense par exemple à la réforme de l'État qui a longtemps été le grand échec français. Car cette réforme devait commencer par Bercy et elle a buté d'emblée sur un obstacle : je pense bien sûr à la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique. C'était en l'an 2000. Depuis, plus rien n'avait bougé.

Ce rapprochement nous l'avons fait, en créant la direction générale des finances publiques. Et si nous y sommes parvenus, c'est que nous avons pris le temps de la concertation et du dialogue, avec à la clef plus de 10 000 suppressions d'emploi aux impôts en quelques années. Nous avons fait la pédagogie de la réforme, en replaçant toujours au cœur de notre action une valeur cardinale, celle du service rendu aux Français. Le résultat, c'est que désormais, tous les contribuables ont accès à un guichet fiscal unique et que nous rendons ainsi un meilleur service à un meilleur coût.

C'est dans ce même but que nous avons simplifié comme jamais l'organisation de l'État, avec 10% de directions centrales en moins et un réseau territorial profondément repensé. Nous avons ainsi rendu les services publics plus accessibles et plus performants, en multipliant les formalités qui peuvent être accomplies en ligne et en réduisant leurs délais de traitement.

La réforme de l'État, tout comme celle des retraites ou des universités, le prouvent : nous avons trouvé la bonne méthode pour réformer, une méthode qui réunit trois ingrédients clefs : un discours de vérité, tout d'abord, avec des engagements portés au plus haut niveau de l'Etat ; un dialogue permanent avec les acteurs des réformes, ensuite, pour les associer à des transformations dont ils sont les garants et les bénéficiaires – et je pense notamment au principe posé par le Président de la République, qui a demandé que 50% des gains de productivité liés au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux reviennent aux agents de l'État ; enfin, troisième ingrédient, la détermination et la continuité dans l'action.

C'est ainsi que nous sommes parvenus à porter les réformes dans la durée. Et, plus profondément encore, à convaincre : ces réformes, les Français les attendaient et ils savaient qu'on ne pouvait plus se permettre de les différer. Je pense notamment à la réforme des retraites : nous vivons plus longtemps et nous vivons mieux. Si nous voulons préserver notre système de retraite par répartition, nous devons donc travailler plus longtemps. C'est une évidence et les Français l'ont parfaitement compris.

Cela montre une chose : les grandes réformes que nous avons menées, au fond, dépassent les clivages politiques. Et elles ont tout pour faire consensus.

Nous allons bientôt entrer dans une année électorale. Et je ne souhaite qu'une chose : c'est que la maîtrise des dépenses publiques, la réduction des déficits, l'autonomie des universités ou la priorité donnée à l'innovation ne soient pas remises en cause par calcul politique. Ce ne sont pas des enjeux de campagne : ce sont des réformes qui garantissent notre avenir et qui remettent notre pays en mouvement. Elles sont notre meilleur atout.

Alors, ne brisons pas cet élan, ne sacrifions pas l'intérêt général : ces réformes doivent être préservées. Parce qu'elles sont d'utilité publique, tout simplement.

Nicolas Beytout

Anders Borg, votre pays a des performances exceptionnelles en termes de croissance, de maîtrise des finances publiques, de constance de sa politique fiscale. La question est simple. *How did you manage it to make it so successfull?*

Anders Borg

This seminar is a well-known one and I have heard about it for several years, so it is a real honor to be here and especially on the same panel as Jean-Claude Trichet. I realize he is a well-known figure in France, but I do not think that people have a clear view of how much he has contributed to the work in Europe when it comes to building a consensus around responsible fiscal policy and sound economic policies. During the five years I have cooperated with Jean-Claude Trichet in the Ecofin, I must say that he has always impressed me with his clarity and his intention of finding a good ground for sound economic policy.

To my mind, it is quite clear that Europe is in a deep crisis and there are some very tough lessons that we will have to learn. We are paying, as a whole, a high price for naïve Keynesian policies in the early part of the crisis.

The idea to put stimulus measures into effect in the crisis is obviously sound. We needed to counter a downturn. The problem is the starting point. A lot of the countries started out with a fiscal position that was not strong enough, or could not be credible in the long term. It was given to believe that countries with a large debt and a large deficit would be able to conduct a counter-cyclical policy to the extent that they did in the crisis. I think that this is something that we have to learn from this crisis: the real lesson is actually about what we are going to do the next time we see some good years. It is very, very important that we put ourselves back in a position where we are actually able to handle the next crisis because we can be pretty sure that there will be another downturn in the years to come.

Another lesson, I think is also very clear, when we now look in depth into countries like Portugal, Spain, Greece and Ireland, and that is the lack of structural reforms during the good years. During the good years, more reforms should have been done to strengthen competitiveness. It is quite clear that the current account deficits that we have been seeing show that some of these countries have not done their homework – they combined excessive consumption with lack of fiscal rigor and lack of structural reforms, and it is very clear that this has put them and us in a difficult spot.

At the same time, I would like to throw an optimistic light on the European Social Model. I don't believe that the conclusions from this crisis should be that we must give up our social market economy. The idea of having a policy that is trying to strike a balance between market forces, social cohesion and safety nets for the citizens, is, I believe still valid and sound; but while we should be keeping our welfare models in Europe, I also think we need to modernize them. We have to reintroduce driving forces to be on the labor market. Social cohesion must be built on labor force participation and on very good and high quality education systems. So, to my mind, Europe is in a very problematic spot, but at the same time, I think that we must be optimistic about our social model.

When I look at the European problems from a Swedish perspective, we are not quite in the same situation: we are seeing a very strong recovery, the growth rates are well above 5%, our own forecasts and the consensus of forecasts are indicating that we will have a growth of around 3% for the next coming years and this is after a period of 10 to 15 years with a total factor productivity growth that is very close to what we used to see in the US.

What is also specific with this recovery for Sweden is that we have been able to combine it with very strong employment growth. The private sector is now growing in employment some 3-4% over the last 2 or 3 quarters. As was mentioned, we have a budget surplus this year and will have a rather substantial one next year. When I became Minister of Finance in 2006, we had a debt level of 46% of GDP. This year it is down to 36% and in 2013, according to forecast from the ECB, it will be at 26%. So, we see a very rapid reduction of debt over the coming years.

Three lessons to be learned

• *One is the urgent and overall importance of a strong fiscal policy, a strong fiscal framework. All politicians will be confronted with demands for measures when the country goes into a downturn. The only way of dealing with that is to start from a strong position. We went into the crisis with a surplus of almost 4%. This meant that we were able to implement stimulus measures of around 3% when it came to discretionary measures and we also had quite solid automatic*

stabilizers. We also went a long way to subsidize our welfare services, so we would not see a contraction in healthcare or childcare during the downturn. But again that was made possible by what I called a good starting point.

I have been in politics and economics for so long that I remember when Sweden went through a crisis in the 90's, because our policies were just not credible. When I was working for the Riksbank during the dot. com crash, we actually raised interest rates and intervened in the currency market because our policies were not credible, so the stimulus measures did not work because they only meant that the interest rate spreads would increase and the confidence in the business sector would go down.

In other words, if you want a large welfare state and need strong stimulus policies, you must start from good public finances, which cannot be done during the crisis years. It is during the good years that one should be cautious about fiscal policy.

• *The second lesson is obviously the need for structural reforms. In my years as Minister of Finance, we introduced an earned income tax credit equal to some 2-3% of GDP. With the bulk of that we implemented measures on the expenditures side. We did it in 2007 and 2008, so in 2009, 2010 and 2011, we were able to implement an expansionary policy. If you don't combine structural measures with the long-term goal of increasing labor force participation, you will not be able to deal with demographic challenges and you will not be able to hold societies together because you need to have people on the labor market, especially when it comes to low-income people because they are the marginal effects and the threshold effects in the tax system.*

We also did quite substantial reforms on employment, sickness and early retirement benefits. Obviously, this was politically very, very controversial –in very few countries, people actually demand reforms of the social security system. Anyway, we were able to do these reforms at the early stage of the crisis, which helped us out quite a lot, especially when it came to public finances. We had some positive surprises on the expenditures side, but also on the revenue side because when you do structural reforms, figures improve when it comes to the number of hours worked and in most of our countries, we tend to tax labor income quite highly. So, if you get more people to work, you normally get better tax revenues.

A third feature of our structural reform program was to reinvigorate our entrepreneurial system. Today in Sweden, we do not have a wealth tax or an inheritance tax and we also reformed our property tax system quite substantially. This means that to be an entrepreneur today in Sweden has become much easier. We have a low regulatory environment, high competitiveness in most of the markets and a tax system that is very favorable to owning property.

• *Finally and probably most importantly, we tried to secure the stability of the financial system and that was also done during the good years. Today in Sweden, real estate prices are going up and so is household debt. If we don't want to go through what happened in other countries during the crisis, this is the time when we need to strengthen the structures of our financial markets – to increase capital requirements on the banks, strengthen regulatory structures, and implement tougher rules for the banks. If you look at the countries that have gone terribly wrong, it is not only because of the lack of fiscal rigor and structural reforms, it is also because they lost control over their financial system and particularly their construction sector. When you see asset prices go down, and the construction sector collapse, it means you are going to have a severe contraction of the economy.*

The conclusions you can draw from the Swedish experience are quite optimistic. If you do the right things for a substantial period of time, you will reap benefits from that. If you do structural reforms, you will be in better shape for the next crisis. There should be a balance between market and social security and that balance should not only be in favor of the market, it should also contribute to the strengthening of a long-term welfare state.

Nicolas Beytout

Jean-Claude Trichet, d'un côté nous avons une zone euro avec un taux de croissance faible et un taux de chômage élevé, avec des déficits et une dette. De l'autre, nous avons un pays qui n'est pas dans l'euro et qui a les qualités que vient de décrire Anders Borg. Où est l'erreur ?

Jean-Claude Trichet

Je pourrais citer des pays qui sont dans l'euro, qui ont poursuivi des politiques de sagesse et en sont récompensés. La Suède est un exemple absolument remarquable, ce qui prouve d'ailleurs que rien n'est impossible.

La Suède est montée, sauf erreur de ma part, jusqu'à 61 % du produit intérieur brut en niveau de dépenses publiques. Certains avaient tendance à penser que c'était inscrit dans les gènes scandinaves et qu'il allait de soi que l'on ne pouvait que voir monter perpétuellement ce niveau de dépenses en proportion du PIB.

Ce que vient de nous dire Anders Borg est remarquable, non seulement en proportion de dettes *outstanding* par rapport au PIB mais aussi en diminution. La Suède doit maintenant en être aux alentours de 53 ou 52 %, même après le choc de la crise. C'est une énorme diminution structurelle qui est récompensée par la croissance et la création d'emplois.

Je reprends ce thème de la réforme simplement pour le replacer dans le contexte continental, européen et mondial, car nous participons tous très activement à la réforme mondiale.

On peut présenter ce thème de la réforme sous la forme d'une matrice dans laquelle il y aurait trois colonnes et trois lignes. Les trois lignes seraient : réforme nationale, réforme au niveau continental ou au niveau des très grandes économies comme la zone euro, l'ensemble de l'Europe ou les États-Unis, et réforme au niveau mondial.

Dans ces trois colonnes, je vois une colonne renforcement de la résilience au niveau de l'ensemble de ces économies, avec le découpage national, continental et mondial. Je vois aussi une réforme de la gouvernance aussi bien nationale, que continentale et mondiale, enfin les réformes structurelles qui permettent d'élever le potentiel de croissance à long terme.

La grande découverte des trois ou quatre dernières années est la fragilité structurelle de l'économie mondiale intégrée que nous avons créée : c'est une machine à créer des richesses absolument fabuleuses. Il suffit d'aller en Asie. C'est hallucinant d'y voir l'ampleur des transformations : c'est donc à la fois une réussite et un succès prodigieux ; en même temps nous en subissons les conséquences en matière de fragilité structurelle. Le renforcement de la résilience est donc fondamental.

Nous sommes au milieu du gué ; les chantiers en cours connaissent beaucoup de difficultés et quelques succès indéniables. Le secteur financier et sa fragilité sont l'un de nos problèmes majeurs. Il est vrai que nous avons encore beaucoup de choses à faire sur ce front. Nous avons bien avancé dans le domaine des très grandes institutions systémiques avec encore beaucoup de choses à faire sur les non banques, sur le renforcement de la non-cyclicalité de l'ensemble de nos règles, de nos régulations et des institutions. Ce problème de la trop grande pro-cyclicalité d'un certain nombre d'éléments du secteur financier et mondial est lui aussi un élément fondamental.

Au niveau européen, nous avons progressé assez rapidement, aussi rapidement que du côté américain. Des deux côtés de l'Atlantique, nous sommes maintenant beaucoup plus attentifs aux risques systémiques. Il y a à présent un Conseil du risque systémique sur les deux rives de l'Atlantique que j'ai l'honneur de présider. Il est assez impressionnant d'avoir l'ensemble des autorités en Europe autour de la table et de voir que nous sommes capables de travailler ensemble et, je l'espère, de donner de bons conseils et de bonnes recommandations.

Tout cela est un travail très important. Mais il est clair que nous sommes absolument contraints au succès. Car on ne pourra pas, deux fois de suite, mettre sur la table, des deux côtés de l'Atlantique, 27% du PIB pour empêcher l'effondrement du secteur financier et de l'ensemble de l'économie des pays avancés et donc de l'économie mondiale.

Nous savions d'avance que nous ne pourrions pas faire face dans le cas d'un problème de même nature, sachant aussi que nous avons pu mettre les 27% du PIB, du risque du contribuable sur la table parce que les signatures publiques étaient crédibles à l'époque. Nous avons maintenant une crise des signatures publiques qui n'est d'ailleurs pas une crise européenne. Les Européens sont à l'épicentre d'un phénomène mondial. Il suffit de lire les débats de l'autre côté de l'Atlantique, aux États-Unis ou au Japon, pour comprendre que nous sommes en présence d'un problème mondial extrêmement important.

Le renforcement de la résilience est donc la réforme fondamentale et prioritaire compte tenu de la fragilité du système mondial et par voie de conséquence de l'ensemble des économies continentales et nationales.

La gouvernance est un sujet majeur. Valérie Pécresse l'a abordé sous l'angle de la règle d'or et d'un certain nombre de règles nationales. On voit bien qu'avec la résilience, les pays qui sortent de la crise en créant des emplois et avec un bon taux de croissance sont récompensés de leur bonne gestion.

Le renforcement de la gouvernance au niveau européen est fondamental. Il y a en ce moment un débat, un « trilogue », entre le Parlement, les Gouvernements et la Commission. Nous pensons qu'il serait extrêmement dommage de ne pas aller au maximum de renforcement de la gouvernance dans le cadre du traité actuel, compte tenu de ce que nous avons vu comme défaillances de la gouvernance en Europe, de la surveillance des politiques budgétaires et de la surveillance des indicateurs de compétitivité. Les pays qui sont en difficulté aujourd'hui sont ceux qui se sont très mal comportés – de manière presque caricaturale dans certains cas – et qui n'ont pas été surveillés comme cela était la règle, en particulier dans le Pacte de Stabilité et de Croissance.

Mais nous avons le même problème au niveau continental européen et au niveau mondial. Il s'agit de dépasser le système post-westphalien des États souverains. Des entités nouvelles ont été créées, les économies continentales intégrées et l'économie mondiale intégrée.

Je sais que je suis en droite ligne de ce que le Cercle des Économistes dit depuis plusieurs années. Il faut évidemment un renforcement de la gouvernance de la constellation des États souverains au niveau mondial, comme au niveau européen, qui soit à la mesure du concept nouveau que nous avons créé et qui

est si efficace en matière de création de richesses.

Reste ma dernière colonne, c'est-à-dire celle du renforcement du potentiel de croissance à long terme. Il faut bien le dire, c'est le problème des pays avancés. Ils ont, d'une manière générale, une croissance potentielle à long terme insuffisante. Elle a encore diminué considérablement sous le choc de la crise ; c'est en tout cas l'analyse de la plupart des économistes.

Il y a une sorte de fatalité, en ce moment, des pays avancés. Je suis toujours frappé lorsque je regarde la croissance du PIB par tête, de voir, que sur ces douze dernières années, depuis la création de l'euro, il n'y a pas de différence significative entre la croissance par tête des deux côtés de l'Atlantique ou au Japon.

Les différences très importantes de croissance sont largement dues aux différences de démographie. La démographie japonaise est tragiquement faible. La démographie européenne se situe entre la démographie américaine et celle du Japon. Ce phénomène est très grave. Nous ne pouvons pas imaginer que notre potentiel de croissance à long terme puisse demeurer à un niveau anormalement faible sans que cela ne soit ressenti très douloureusement par nos populations. Quand on réunit l'ensemble des économies mondiales autour d'une table, –ce que je vis tous les deux mois–, je suis assez frappé de voir qu'il y a une énorme différence d'évolution du moral des sociétés, entre celles qui ont un potentiel de croissance misérable et celles qui sont en plein essor. L'optimisme des pays émergents est frappant face au pessimisme de l'ensemble des pays avancés.

Tout ce qui va dans le sens de la flexibilisation de nos économies, de la capacité de renforcer le potentiel de croissance est nécessaire. C'est un phénomène qui n'est pas propre à la zone euro, comme je l'ai déjà dit. C'est le cas dans tous les pays avancés, sauf au Canada et peut-être en Australie. Quelques pays scandinaves ne sont pas non plus dans ce cas. Au contraire, ils nous montrent la voie.

Encore une fois, du point de vue de la Banque centrale européenne, nous disons que chacune des neuf cases de la matrice, doit être remplie de manière appropriée.

Nicolas Beytout

Jean-Claude Trichet, vous avez évoqué les réformes y compris les réformes de gouvernance. Dans le cadre du traité, vous avez, il y a peu de temps évoqué une autre réforme très importante, qui n'entre pas dans le cadre du traité. Ce serait la création d'un poste de Ministre européen des Finances, un ministre et un seul. Est-ce que les réactions que cela a entraînées et que vous mesurez aujourd'hui, vous font penser que c'est une bonne idée ?

Jean-Claude Trichet

J'ai dit, en une autre occasion, que nous avions énormément de travail à faire maintenant. C'est le travail d'aujourd'hui, si je puis dire. Il n'est pas interdit de penser à l'avenir à moyen et long terme. En effet, la construction européenne est une construction historique de très longue durée, qui a réellement commencé il y 60 ans avec les discours de Schuman et les idées de Jean Monnet mais qui avait ses racines dans une histoire bien plus ancienne.

J'ai dit qu'il y avait ce que l'on peut faire demain et ce que l'on peut faire après-demain. Dans les deux cas, cela demande une réforme du traité. Cela demande donc des décisions de nos peuples, de nos démocraties. Ce sont eux qui sont les maîtres.

J'ai dit après-demain : ce n'est pas pour demain mais pour après-demain. On peut imaginer une confédération souple qui resterait très différente des États-Unis d'Amérique, mais dans laquelle on aurait en effet, dans le domaine particulier de la politique économique, un ministère confédéral. C'est une évolution que je souhaite en tant que citoyen, mais qui n'est pas pour demain, simplement pour après-demain.

Mais il me semble légitime que l'on réfléchisse à l'après-demain lorsque l'on est en présence d'une construction historique qui demande de la vision. S'il n'y avait pas eu de vision, nous ne serions pas allés aussi loin qu'aujourd'hui. Souvenons-nous, par rapport à ce qu'était l'idée des visionnaires, il y a 60 ans, que ce que nous avons fait est historiquement prodigieux.

Nicolas Beytout

Anders Borg, votre Premier ministre, Fredrik Reinfeldt, dit souvent qu'il faut «*reinforce the work ethic*» Est-ce que cela veut dire qu'il faut que les Suédois travaillent plus, j'allais dire, eux aussi ?

Anders Borg

If the kind of society you want is characterized by high social cohesion, you should bear in mind that when people stay unemployed for a long time, they are socially excluded and they loose out both in income and in life quality, as professional achievements are a most important part of your life. If you want to have a performing welfare state, like the one we have in Sweden, you have to finance it, which means that all the people who can work have to work. So it is quite a challenge to get young people into the market and older people to stay on. So yes, work ethics is a crucial component. It implies a sense of contributing to society as well as to one's own situation.

Christian de Boissieu

La Suède, et vous l'avez rappelé, a connu une crise financière très grave au début des années 1990, comme d'ailleurs d'autres pays nordiques. Il y a eu la crise la crise asiatique de 1997. Est-ce que cela veut dire que les pays qui ont connu des crises graves dans les années 90, ont, par définition, pris des mesures qui leur ont permis d'éviter une grande partie des conséquences de la crise récente ? Au fond, cette crise, en Suède, en 1990-1992, qui à l'époque a été perçue comme un drame, n'a-t-elle pas été aussi une «chance» par rapport à la crise récente ?

Anders Borg

A crisis is an opportunity to take the right measures. I am a strong believer in the European project. I do believe that what we are currently seeing in most of the European countries that are going through a crisis, is that a lot of policies that are structurally correct are being implemented. If we compare Europe and the US in a 5 to 10 year perspective, there could be surprises if we remember that the US are unable to deal both with their debt and their unemployment: the Republicans refuse to raise taxes and the Democrats refuse to take care of the expenditures. In Europe, you can see that countries like the UK, Spain and others are taking measures. In France we have seen the reform of the pension system. We can see that lessons have been learned from the crisis. There remains to be seen if we have drawn the right conclusions, particularly as regard fiscal policies. I am a bit skeptical about the idea of a European Minister of Finance, but a common European rulebook is really urgent.

L'État ? Oui. Mais lequel ?

Olivier Pastré

Les déclinistes ne l'emporteront pas. La France n'est certes plus, depuis très longtemps, la «lumière des Nations». Elle n'en reste pas moins un pays qui compte sur la scène économique internationale et qui, si elle s'en donne les moyens, a un brillant avenir devant elle. Cette pétition de principe désigne l'État comme un acteur majeur dans la construction de notre devenir. Soit l'État se fait le simple carrefour des intérêts personnels et catégoriels et la France, telle Venise, s'enfoncera inexorablement dans la lagune d'une Europe molle, elle-même dénuée de tout volontarisme politique. Soit l'État sert de catalyseur aux forces que son système politique et social a permis de générer et, alors, tous les espoirs sont permis.

Il est de bon ton, dans le clan des déclinistes, de stigmatiser les faibles marges de manœuvre économiques dont dispose l'État français aujourd'hui. Il est vrai que la France, comme tout pays immergé dans le processus de mondialisation, subit des contraintes de plus en plus fortes en matière de politique économique. Il est vrai aussi que, la crise «aidant», l'État a, depuis trois ans, été obligé de tirer de nombreuses «cartouches budgétaires» qui lui font défaut aujourd'hui. Mais l'objectif de cet article est, justement, de montrer que, bien que sous contrainte très forte, l'État français peut se recréer des marges de manœuvre, notamment budgétaire, lui permettant, si celles-ci sont utilisées à bon escient, de doper son rythme de croissance potentielle à échéance raisonnablement brève.

Pour démontrer cela, commençons par reconnaître que l'État français a permis à notre pays de traverser le début de cette crise historique (début car la crise n'est pas finie…) de manière plutôt satisfaisante. Certaines inégalités de revenus et de patrimoine se sont certes accrues mais, au global, le «modèle social» français a prouvé sa capacité de résilience.

La France, souvent accusée de donner des leçons qu'elle n'applique pas elle-même, a fait preuve d'une certaine vertu économique au cours des derniers mois. Le plan français de «sauvetage» des banques figure ainsi parmi les plus efficaces de ceux ayant été mis en œuvre au lendemain de la faillite de Lehman Brothers. De même, si l'on examine les plans de soutien de l'activité mis en œuvre en 2009-2010 par les principaux pays développés, l'effort de la France a prioritairement porté sur le soutien de l'offre (potentiellement créateur d'emplois) et non celui de la demande (potentiellement fauteur d'inflation).

Enfin, même en matière de méthode de gouvernement, la France s'est efforcée de garder le bon cap. Certes, la LOLF, première loi visant à améliorer la gestion budgétaire au niveau décentralisé, a été abandonnée, mais la RGPP, moins ambitieuses mais peut-être plus opérationnelle, a été progressivement mise en œuvre. Ces exemples sont, certes, anecdotiques, mais ils démontrent que la France n'a pas à rougir de sa gestion de la crise.

Cela suffit-il pour permettre à notre pays de sortir de cette crise par le haut ? Bien sûr que non. Trop d'investissements sont à réaliser dans les années qui viennent pour se contenter d'une gestion de « bon père de famille ». Et ce d'autant plus que le «père de famille» en question continue de faire preuve, dans de nombreux cas, d'un laxisme coupable. C'est là où les marges de manœuvre existent et c'est là qu'il faut porter le «fer» budgétaire. Il n'est que de lire les rapports de la Cour des Comptes, mis à la «Une» pendant quelques heures par les médias et, immédiatement après, classés sans suite, pour se convaincre que la défense des intérêts catégoriels constitue la principale menace qui pèse sur nos enfants.

200 millions de manque à gagner annuel pour la SNCF du fait des avantages consentis depuis Louis-Philippe aux militaires; une prime de 150 000 euros à l'hectare consentie aux grands propriétaires qui cultivent la banane aux Antilles; 2 milliards d'euros de versements indus opérés par les caisses d'allocations familiales; 10 à 12 milliards de fraude sociale chaque année. Ce florilège, presque «prévertien», est, en lui-même, paradoxalement, porteur d'espoir. Car il témoigne qu'avec un minimum de courage politique, des marges de manœuvre budgétaires peuvent être aménagées.

Reste dès lors à définir la méthode. Si l'on analyse les politiques économiques mises en œuvre depuis quelques années par l'ensemble des pays développés, il est possible de distinguer deux philosophies économiques. La première revient à fixer des objectifs, si possibles chiffrés. Maastricht et le Pacte de Stabilité constituent la référence historique de ce type d'approche. 3% du déficit public, tel est le but ; à chaque gouvernement de se fixer les moyens d'une telle ambition. On est là dans une approche résolument *top-down*, pour reprendre

l'expression couramment utilisée en matière de gestion d'actifs : on part de la macro-économie et on décline les grandes orientations jusqu'au niveau de la sphère micro-économique. C'est la voie que semble avoir empruntée le gouvernement anglais, qui fait des grands équilibres, non pas l'oméga, mais l'alpha de la politique économique.

Une approche alternative consiste à partir du micro-économique pour, par agrégation, construire une politique économique d'ensemble. Le cœur du dispositif ce sont alors, non pas les objectifs (qui restent à atteindre), mais les moyens. Cette approche *bottom up* est celle que semble avoir adoptée la Suède. Chaque méthode a ses avantages et ses inconvénients. La méthode *top-down* laisse plus de liberté aux gouvernements quant aux choix des voies à emprunter pour atteindre l'objectif. Mais la liberté n'a-t-elle, en période de crise, que des vertus ? La méthode *bottom up*, elle, est plus vétilleuse et plus précise dans sa mise en œuvre. Mais la planification trop détaillée n'a-t-elle pas, dans l'Histoire, montré, elle aussi, ses limites ? Entre ces deux options polaires, entre Plan et Marché, quel sera le choix de la France en 2012 ? *That is the* (ou, au moins, «*one of the main*») question(s).

14.

G8/G20 : concurrence et/ou convergences entre les États

Les G sont la nouvelle organisation de notre nouveau monde. Le passage du G8 au G20 n'est pas seulement la preuve de la globalisation, c'est surtout celle du changement de sa logique de gouvernance. Son instauration doit permettre de « gérer la crise », en mettant ensemble les préoccupations, les risques, les dangers des égoïsmes pour parvenir à des comportements coopératifs.

Le G20 a commencé par s'en prendre aux usual suspects *– les* traders *et leurs bonus, les agences de notation et leurs ratings procycliques – qui avaient l'avantage de faire vite naître l'accord des parties. La crise vient, au fond, de la poursuite de comportements intenables dans la durée : l'excès d'épargne des uns, l'insuffisance d'épargne des autres. Les déséquilibres globaux ne pouvaient ainsi se réduire que dans la durée et surtout avec l'intervention coordonnée des acteurs. La stratégie du G20, qu'il s'agira de comprendre et de valider, cherche donc à élaborer des indicateurs de déséquilibres, d'actions pour les réduire et de modalités de mesure des processus de convergence.*

Contributions du Cercle des économistes

Jean-Paul Betbèze • Alain Trannoy

Témoignages

Léo Apotheker • Angel Gurria • Enrique V. Iglesias • Robert B. Koopman
Paul Martin • Mario Monti • Christian Noyer • Josep Piqué I Camps

Modératrice

Hedwige Chevrillon

Le G20, seul outil pour résoudre notre crise mondiale

Jean-Paul Betbèze

On connait les G20, avec leurs cortèges de déclarations, de tensions internes, de manifestations (amplement télévisées), le tout pour finir par une photo de famille où tout le monde se congratule, en attendant de se déchirer de nouveau. Le monde ne comprend pas très bien, d'autant que les tensions sont souvent exacerbées avant la réunion, pourquoi le calme revient aussi vite après de telles tempêtes. On peut même se demander si tout ceci a un sens ou s'il s'agit d'une mise en scène supplémentaire de notre société du spectacle.

Pour comprendre, au-delà de ces mouvements d'humeur, il faut relier ces divers G aux évolutions mêmes de l'économie mondiale, avec la double tendance à sa globalisation et à l'extension de sa crise, les deux étant liées. Notre thèse est qu'ils sont, aussi, la vraie solution aux difficultés présentes.

Tout d'abord, il faut savoir que les G sont nombreux, bien au delà des deux qui retiennent aujourd'hui notre attention :

– le «G7 des riches», né sous forme de G5 à Rambouillet en 1975 (États-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France ; l'Italie étant invitée), devenu G6 en 1977 (avec le Canada), puis G8 en 1998 avec la Russie ;

– le G20 de l'après-crise, né prometteur en 1999 à Berlin, mais qui a connu ensuite une longue phase de baisse d'influence, avant que la crise de 2008 ne remette son rôle au premier plan.

On comprend ainsi que ces réunions internationales, qui s'étendent et se complexifient, entendent trouver des solutions à certains problèmes. On peut émettre l'hypothèse que le G5 a été, en son temps, le moyen de débattre des problèmes du dollar et de la nécessité de juguler l'inflation américaine. L'entrée

• **G77, 1964, Geneva**. *"Joint Declaration of the Seventy-Seven Countries" issued at the end of the first session of the United Nations Conference on Trade and Development in Geneva. Beginning with the first "Ministerial Meeting of the Group of 77 in Algiers on 10-25 October 1967, which adopted the Charter of Algiers", a permanent institutional structure gradually developed which led to the creation of Chapters of the Group of 77 with Liaison offices in Geneva (UNCTAD), Nairobi (UNEP, UN Environment Programme), Paris (UNESCO), Rome (FAO/IFAD), Vienna (UNIDO; UN Industrial Development Organization), and the Group of 24 (G24) in Washington, D.C.*

• **G24, 1971**. *The purpose of the group is to coordinate the position of developing countries on monetary and development issues, particularly issues on the agendas of the International Monetary and Financial Committee and the Development Committee.*

• **G5, 1975, Rambouillet**. *Germany, Italy, Japan, United States, United Kingdom.*

• **G6, 1977, Puerto Rico**. *plus Canada.*

• **G8, 1998**. *plus Russia* **G8**.

• **G20, 1999: Berlin**.

• **G22, 1998**. *Washington D.C.: its aim is to involve non-G7 countries in the resolution of global aspects of the financial crisis then affecting emerging-market countries.*

• **G33, 1999**. *Group of developing countries that coordinate on trade and economic issues. Created in order to help a group of countries that were all facing similar problems. The G33 has proposed special rules for developing countries at WTO negotiations, like allowing them to continue to restrict access to their agricultural markets reforms of the global economy and the international financial system.*

• **1999**

Meeting of **G20** *Finance Ministers and Central Bank Governors in Berlin. Finance Ministers and Central Bank Governors of the G20 held their inaugural meeting on December 15-16, 1999 in Berlin, Germany. The meeting was chaired by Canada's Finance Minister, Paul Martin, and hosted by German Finance Minister Hans Eichel. The* **G20** *was established to provide a new mechanism for informal dialogue in the framework of the Bretton Woods institutional system. Ministers and Governors at this inaugural meeting discussed the role and objectives of the* **G20***, and ways to address the main vulnerabilities currently facing their respective economies and the global financial system… They recognized that sound national economic and financial policies are central to building an international financial system that is less prone to crises... They noted the importance of strengthening national balance sheets to help cushion against unexpected shocks... They encouraged steps to strengthen sovereign debt management, and greater attention to the impact of various government policies on the borrowing decisions of private firms.*

• **En 2006, au G20 de Melbourne des 18 et 19 novembre, on peut ainsi lire :**

"G20 members noted that the world economy continues to expand at a solid pace, with growth above its long-term average for the fourth consecutive year. The outlook remains positive".

• **En 2007, les 17 et 18 novembre, le G20 réuni à Cape Town note :** *"G20 members welcomed the continued strong growth of the global economy in the first half of 2007 but noted that downside risks to the near-term outlook have increased as a consequence of recent financial market disturbances… While the likely slowdown in global economic growth is expected to be modest, its extent and duration remains difficult to predict. The recent financial market disturbances have highlighted the importance of sound macroeconomic and financial policies and continued vigilance"*

• **Le ton, et la qualité de l'analyse, changent en effet du tout au tout à la Déclaration de Washington du 15 novembre 2008** : *"During a period of strong global growth, growing capital flows, and prolonged stability earlier this decade, market participants sought higher yields without an adequate appreciation of the risks and failed to exercise proper due diligence. At the same time, weak underwriting standards, unsound risk management practices, increasingly complex and opaque financial products, and consequent excessive leverage combined to create vulnerabilities in the system. Policy-makers, regulators and supervisors, in some advanced countries, did not adequately appreciate and address the risks building up in financial markets, keep pace with financial innovation, or take into account the systemic ramifications of domestic regulatory actions… We have taken strong and significant actions to date to stimulate our economies, provide liquidity, strengthen the capital of financial institutions, protect savings and deposits, address regulatory deficiencies, unfreeze credit markets … We have taken strong and significant actions to date to stimulate our economies, provide liquidity, strengthen the capital of financial institutions, protect savings and deposits, address regulatory deficiencies, unfreeze credit markets."*

de la Russie a été le moyen de traiter son insertion dans le camp mondial, à la suite de la perestroïka. La naissance du G20 a été celle de la prise en compte de problèmes que quelques pays, même décisifs, ne pouvaient seuls ni cerner, ni traiter. Il a bien fallu la crise mondiale pour que le G20 change de nature, comme il avait fallu auparavant celles du dollar ou de l'empire soviétique. Mais il ne suffit pas de crises pour avancer, si on ne dispose pas auparavant d'outils analytiques et de démarches appropriés.

Pendant très longtemps en effet, depuis 1648 et le Traité de Westphalie, l'idée était que les États ne devaient pas interférer dans les affaires des autres États. C'est en 1996 que Francis Deng publie *Sovereignty as Responsibility: Conflict management in Africa*, dont la thèse est que, face aux nations qui ne respectent pas certains standards internationaux, les autres ont non seulement la possibilité, mais plus encore le devoir d'intervenir. La souveraineté est la responsabilité de protéger, elle devient une coresponsabilité[1]. Mais, à partir de cette logique de surveillance, de règles et de standards mutuels, voire d'interventions, les experts ne manquent pas de s'interroger, s'inquiétant des logiques de ce multilatéralisme sans principe (*À la Carte Multilatelalism*, Haas, en attendant le *Messy Multilateralism* du même). Ceci conduit à l'approche toujours très réservée, de beaucoup d'experts en cette matière : « *It is implausible that any annual summit can morph into a true decision-making (much less decision-implementing) body*[2] ».

Au-delà de ces approches (assez) politiques, il faut reconnaître que l'analyse économique en termes de théorie des jeux n'aide pas, proposant surtout des situations de conflit et bien peu de coopération. Or c'est bien parce que les États ont vu, des années durant, monter les déséquilibres sans réagir que la crise est apparue. Les *global imbalances* ne sont pas une nouveauté et la posture que chaque État est responsable de ces affaires ne tient évidemment plus. Encore faut-il trouver une démarche pour avancer, au-delà de ce que les G20 ont permis.

Les rencontres de décideurs sont une bonne chose, les discussions directes et informelles peuvent lever des obstacles, le fait de mieux se connaître permet de mieux se comprendre et de réduire les écarts de perception, en tout cas de les cerner. En même temps, le «club des riches» du G5 est devenu celui des

---

1. Donald Rothchild, Francis M. Deng, I. William Zartman, Sadikiel Kimaro and Terrence Lyons, *Sovereignty as Responsibility Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, 26 juin 2011. L'analyse, très célèbre et aux repercussions immenses, est la suivante : *The authors assert that sovereignty can no longer be seen as a protection against interference, but as a charge of responsibility where the state is accountable to both domestic and external constituencies.*
2. S. Patrick, *Global Governance Reform: An American View of US Leadership*, Stanley Foundation Policy Analysis Brief, February 2010.

endettés, l'unité de vue (au sens des valeurs et des choix idéologiques) n'est plus la même avec plus de pays, notamment des pays qui ont des niveaux de vie très différents et des positions économiques souvent opposées et les problèmes sont davantage préoccupants. Il s'agit donc de changer la donne et de ne plus jouer au seul jeu du rapport de forces… puisqu'il est en passe de changer sur de nombreux sujets et qu'il varie selon les sujets.

C'est ainsi tout l'intérêt de la démarche actuelle des G20 post-crise, où il s'agit peu à peu de cerner quelques points focaux :

1. *Identify macroeconomic imbalances in order to reduce them and lay the foundations for strong and sustainable growth*.

2. *Reform the international monetary system to support financial stability in a multi-polar world*.

3. *Reduce excessive commodity price volatility and limit its impact*.

4. *Ensure comprehensive financial regulation*.

5. *Promote infrastructures in developing and emerging countries, and provide innovative financing for climate change*.

Et plus encore de se mettre d'accord pour un traitement des questions autour de lignes directrices (dette et déficit publics, épargne interne, situation externe), notamment pour les plus grands pays jugés systémiques (États-Unis, Japon, Chine, Allemagne, France, Royaume-Uni). Cette démarche coordonnée entend ainsi faire apparaître un ensemble de questions d'intérêt commun, assorties de mesures, de programmes d'évolution pour les pays «systémiques», de façon à voir si, oui ou non, les déséquilibres globaux vont se réduire. L'idée est de conduire les pays à s'interroger sur les déséquilibres internes, sur les excès de réserves de changes, sur l'évolution du système international et de ses monnaies (Yuan, DTS), sur la gestion des flux de capital et la volatilité des matières premières…

La démarche, en réalité, est de faire coordonner les stratégies des joueurs, en montrant leurs effets agrégés[3]. Ce qui les conduit (ou devrait les conduire) à des comportements globalement plus coopératifs, l'intention étant de passer d'une «hégémonie simple» qui n'existe plus à une «hégémonie de groupe»[4]… ce qui n'exclut pas les structures actuelles de coalition, à objectiver, pour les dépasser. Le temps n'est plus celui des rapports de force simples, il est celui des chemins à organiser dans la transparence, pour trouver une solution globale. Ces «chemins» doivent être négociés, structurés, localisés. Et ils convergent !

---

3. Christian Schmidt, «Deux prix Nobel pour la théorie des jeux», *Revue d'Économie Politique*, 2006/2, vol. 116. p. 133-145.
4. Alison Bailin, *From Traditional to Institutionalized Hegemony*, février 2001.

Stratégie et justice dans les négociations climatiques internationales

Alain Trannoy

Bien que les avis divergent sur l'appréciation des résultats obtenus au sommet de Copenhague, on ne peut contester que ceux-ci soient éloignés des objectifs fixés par ses promoteurs. En d'autres termes, tout s'est passé comme si les Américains y avaient réussi à sortir l'Europe de Kyoto, là où l'Europe rêvait d'un Kyoto bis intégrant les États-Unis et la Chine. Il nous faut tenter d'analyser les multiples raisons de l'échec de ce sommet où l'Europe, mal relayée par les PVD, s'est heurtée aux refus américain et chinois de s'engager à ses côtés dans la lutte contre le réchauffement climatique. Certains motifs, purement conjoncturels, sont liés à de traditionnelles difficultés de sortie de crise. D'autres, en revanche, ont un caractère permanent et ne disparaîtront pas avec la relance de l'économie. Cette analyse est nécessaire, en préalable à l'émergence de perspectives afin de ne pas reproduire l'échec de Copenhague. Elle passe par un examen des stratégies respectives des acteurs mais aussi par une réflexion sur les principes de justice susceptibles d'inspirer une solution réellement globale.

L'échec pose en premier lieu la question de la méthode. Faut-il poursuivre sur la voie d'un sommet réunissant l'ensemble des États de la planète ? L'idéal démocratique se heurte ici à la démultiplication des manipulations stratégiques dès lors que l'on augmente le nombre de « joueurs ». La difficulté à faire émerger une solution qui améliore potentiellement la situation de tous les participants est d'origine calculatoire. Le Saint-Empire Romain Germanique a été paralysé par un trop grand émiettement des parties en présence et… en est mort. Aujourd'hui, le G20 représente un compromis entre l'idéal démocratique et

l'impératif d'efficacité. Une solution pragmatique pourrait consister en la saisine par le G20 de l'enjeu des négociations climatiques, comme il s'est saisi de la nouvelle régulation financière mondiale. Dans ce contexte, chacun des quatre pays européens qui y siègent pourrait adopter une attitude sage et comprendre qu'il est dans son intérêt de ne pas être représenté dans cette institution. L'Europe, à l'instar des négociations à l'OMC, gagnerait à parler d'une seule voix en étant représentée par un négociateur unique dont le mandat serait impératif, discuté préalablement en conseil des chefs d'État et de gouvernement et conditionné par «une ligne rouge à ne pas franchir». Quoiqu'il en soit, une chose semble certaine : évitons à l'avenir la répétition de Copenhague où les États-Unis s'entendent en premier lieu avec les pays à forte croissance, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) et font avaliser ensuite l'accord aux Européens qui n'en peuvent mais. Ainsi, dans le G20 transformé en G16, les États-Unis, la Chine et l'Europe auraient de fait un droit de veto sur la solution finalement adoptée. Rappelons que les deux premiers pays émettent chacun un cinquième des gaz à effet de serre d'origine anthropique. Quant à l'Europe, Turquie incluse, elle en émet tout de même 15%. Ces trois parties représentent de manière conjointe 55% des émissions. Ce chiffre, à lui seul, dénote l'intérêt de faire émerger, au niveau de ce G3, les bases d'un accord.

On ne saurait négliger l'importance du calendrier et de ses effets dans une négociation. À cet égard, il n'a pas été tenu compte des impératifs des plus importants des «joueurs» sur cet échiquier. Le défi climatique constitue une urgence que l'on ne saurait cependant comptabiliser en mois. Les Européens n'ont pas su comprendre que le président Obama, bien qu'étant un allié plus ouvert que son prédécesseur aux enjeux climatiques, était pris par des questions de politique intérieure essentielles à la réussite de son mandat, à savoir la réforme de santé engagée depuis le début de sa mandature. Il eût été plus pertinent d'en tenir compte et d'accepter de différer la date de la conférence. Les gouvernements européens portent en cela une part de responsabilité dans l'échec de Copenhague. Obama ne pouvait assurément pas, à ce moment là, «vendre» un accord contraignant à son opinion publique.

■ Le poids des États-Unis

D'une manière générale, il est nécessaire de s'interroger sur le moment le plus propice pour les pays du Nord pour rendre consentantes leurs opinions publiques à changer de mode de développement. À cet égard, la sortie de crise ne constitue pas un moment favorable. Il est difficile de demander à une opinion publique de contribuer au financement du changement climatique, alors que des sacrifices viennent de lui être imposés afin d'apurer le système financier

des « mauvaises » dettes contractées. Quand faut-il donc fixer la prochaine étape de la négociation sur le changement climatique ? Il est primordial, pour cela, de prendre conscience de la position déterminante des États-Unis dans cette négociation. Le calendrier doit être reporté après les élections américaines de mi-parcours et sans doute plus avant dans l'année 2011. La question est de savoir si le Président Obama peut prendre le risque de brusquer ses électeurs avant sa réélection. Les États-Unis ont refusé de signer le protocole de Kyoto alors qu'ils émettent quatre fois plus de gaz à effet de serre que la moyenne de la planète. Loin d'être seuls parmi les mauvais élèves – le Canada, l'Australie et les pays du Golfe ne sauraient être oubliés – leur poids propre est déterminant et la solution passe forcément par une prise de conscience intérieure et un changement majeur de leur comportement. Comme la clé de la réussite des négociations se trouve, partiellement au moins, aux États-Unis, cela nécessite de comprendre ce qui pourrait permettre à l'opinion américaine d'évoluer. Pour cela, il faut attendre que la querelle instruite par les climato-sceptiques, soutenue par les lobbys, s'estompe. Sur ce plan, la décennie actuelle apportera immanquablement des éléments de preuve – dans un sens ou dans l'autre – qui réduiront la marge d'incertitude.

En revanche, il n'est pas sûr que le déplacement des forces économiques vers le Pacifique aille dans le bon sens. Une Amérique sûre d'elle-même pourrait, comme au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, être persuadée de porter à elle seule une lourde part du fardeau. Un leader contesté, qui porte de fait une grande partie de la sécurité mondiale sur ses épaules, est moins à même de faire des concessions, surtout s'il a le sentiment que d'autres acteurs ne jouent pas pleinement le jeu du commerce international. À cet égard, la question de la parité du yuan et l'adoption des changes flottants est évidemment cruciale. Quel sera l'arbitrage des dirigeants chinois au cours des prochaines années, entre une croissance rapide qui s'effectue au détriment du reste du monde, mais aussi des intérêts à long terme de sa propre population et une croissance plus lente, respectueuse des intérêts de l'ensemble des peuples de la planète, qui préserve également ceux des générations futures ?

■ Le rôle de l'Europe, premier marché du monde

Enfin, quel peut être le rôle de l'Europe dans ce « ménage à trois » issu d'une nouvelle approche stratégique ? Le vieux continent croit à la raison et à l'exemplarité de la vertu. Copenhague a montré cependant qu'en référer à Emmanuel Kant n'était pas suffisant pour parvenir à un accord. L'Europe s'est dispensée d'avoir recours au bâton, en s'interdisant d'arguer de l'ajustement aux frontières. Celui-ci ne saurait pourtant être contraire aux règles du commerce

international si, du moins, les permis n'étaient pas distribués gratuitement aux entreprises. Autrement dit, les sommes recueillies à cette fin pourraient constituer une monnaie d'échange ou la suppression d'ajustement aux frontières être considérée comme un enjeu de la négociation. L'Europe ne doit pas oublier que les rapports de forces conditionnent les résultats d'une négociation. La principale carte à sa disposition est son marché qui, pour quelque temps encore, demeure le premier marché du monde. Restreindre son accès aux autres parties prenantes constitue sa carte maîtresse.

Il n'est pas interdit de penser qu'un moment favorable à une véritable négociation globale se présente au cours des prochaines années, lorsqu'un cycle de croissance plus vigoureuse pour les pays occidentaux s'enclenchera. Supposons maintenant qu'il intervienne au début d'un nouveau mandat du président Obama.

Outre les questions stratégiques, il restera alors à aborder les questions d'équité, fondamentales pour obtenir l'accord de toutes les parties en présence. Dans toutes les négociations, le caractère équitable de la solution est primordial, surtout lorsque le nombre de participants augmente. L'équité de la solution constitue une condition de son acceptabilité.

Le réchauffement climatique pose deux problèmes d'allocation qui rendent le recours à des normes de justice, indispensable. Le premier est un problème d'émission d'un flux, à savoir l'allocation de quotas d'émission par pays et par an. Le second est un problème de gestion d'un stock, celui de la quantité de carbone accumulée dans l'atmosphère. À cet égard, la répartition de la facture des puits de carbone pour la captation de CO_2 entre tous les pays du monde risque de se poser. Il est probable que nous devrons réduire la quantité de gaz par des moyens appropriés mais le progrès scientifique et technique pourrait apporter dans les prochaines décennies des solutions nouvelles.

■ Un même quota d'émission pour chaque être humain

S'agissant du premier problème d'allocation, il n'est pas d'autre norme de justice acceptable, à long terme, que la possibilité de disposer pour chaque être humain d'un même quota d'émission, quel que soit l'état de développement de son pays. Cette norme ne peut être imposée d'emblée, tant les niveaux de développement et les pratiques énergétiques sont différentes en 2010. Mais à l'horizon 2050, par exemple, l'objectif pourrait consister à fixer un quota d'émissions rigoureusement proportionnel à la population de chaque pays. Cet horizon, relativement lointain rend acceptable un tel accord mais, bien évidemment, cette norme ne s'imposera pas toute seule. Dans chaque État, la société civile et les associations, doivent se saisir et débattre de ces questions de

justice. Le travail d'une conscience mondiale portée par les ONG prendra alors toute son utilité. Lorsque cette action aura servi de levier, les gouvernements des pays démocratiques s'en feront les porte-paroles. Un tel accord fixé à cet horizon ne préjuge pas de la nature du sentier de convergence acceptable qui y mène. Au cours de cette période de transition, voire au-delà, les pays riches achèteront des droits d'émission aux pays les moins émetteurs, en l'occurrence les pays pauvres, sur le marché mondial des permis d'émission dont le marché européen est le précurseur. Au lieu du lot de promesses non suivies d'effets à l'issue de nombre de conférences internationales, le procédé préconisé est l'occasion de transferts des pays industrialisés vers les pays en voie de développement. Les États-Unis qui, rappelons-le, émettent quatre fois plus que la moyenne mondiale par tête deviendront un contributeur important, ainsi que l'Europe qui, malgré ses efforts, en émet 70% de plus ; la Chine également : en 2007, elle en émet 5% de plus mais, avant 2020, elle aura rattrapé l'Europe si elle poursuit le même rythme de croissance. Au regard de cette norme d'équité, les Américains ne transfèreront rien aux Chinois. C'est aussi pour cette raison que le report de la négociation sur le réchauffement climatique permet davantage d'optimisme quant à son issue.

Du point de vue de la gestion du stock de carbone accumulé dans l'atmosphère, qui se posera ou non suivant le progrès technique et l'urgence climatique, la répartition égalitaire par tête n'est, à l'évidence, pas acceptable par les populations des pays en voie de développement. Comment envisager sereinement de réparer une faute que l'on n'a pas commise, en l'occurrence, payer pour résorber le stock de CO^2 que ces pays n'ont pas contribué à alimenter ? Il serait équitable de répartir la facture en tenant compte de la contribution cumulée des pays concernés, depuis la révolution industrielle à l'accroissement du dioxyde de carbone dans l'atmosphère. La facture incombera cette fois en majeure partie à l'Occident. Sachant que le problème n'est pas imminent et ne se posera peut-être pas, il est possible à l'heure actuelle de s'accorder sur ce principe, de manière préventive. L'action de persuasion des ONG sera également déterminante au cours des prochaines décennies sur cette question.

Si l'échec de Copenhague n'est, à posteriori, guère surprenant, il doit servir de leçon pour la préparation d'un accord futur qui prenne en compte les questions de stratégie et de justice malgré la complexité de leur imbrication. Nous avons essayé d'en dégager les lignes de force sans nous attarder sur la question de l'efficacité, tant au niveau international, il est préférable pour un économiste de privilégier la solution du marché des permis d'émission en lieu et place d'une taxe carbone applicable, ou plus vraisemblablement inapplicable, à 200 pays. L'exemple de sa tentative d'introduction dans ce pays est là pour nous le rappeler !

Portée et priorités du G20

Paul Martin
Ancien Premier ministre du Canada

Il est clair que la portée du G20 évolue. Du rôle d'intervenant ponctuel en temps de crise, il est passé à celui de comité directeur permanent. Compte tenu de la pertinence déclinante du G8, aucune question d'intérêt mondial ne devrait échapper à la compétence du G20. Concrètement, cela implique des dossiers comme la sécurité alimentaire, le risque de pandémies et l'aide au développement, ainsi que des dossiers comme le Printemps arabe, où sans intervention économique positive, les jeunes, qui ont tout risqué, ne réussiront peut-être pas à améliorer leurs conditions de vie.

Cela dit, le G20 doit d'abord définir ses priorités et sans aucun doute, c'est la crise financière qui doit figurer au premier rang. Il est évident que seule la reprise économique permettra une meilleure résolution des grandes questions humanitaires. Il faut donc que le déséquilibre mondial, la volatilité des mouvements de capitaux, les taux de change et les réserves excessives restent au premier plan. La réforme du système bancaire doit être au centre des préoccupations, car c'est cet enjeu qui est au cœur de la débâcle et a mené à sa création. Et si le G20 est incapable d'obtenir de véritables résultats dans le dossier des actions financières, on se demandera certainement pourquoi on lui ferait confiance dans les autres domaines.

▶ G20 : où en sommes-nous actuellement ?

Des progrès ont été accomplis, mais il faut admettre que les avancées ne sont pas proportionnelles aux problèmes. Par exemple, les membres du G20 ne parviennent pas à coordonner les résultats de leur travail : les États-Unis, avec le Dodd-Frank Act, sont alertés ; les États d'Europe continentale sont

loin de s'entendre sur des solutions, sauf à faire front contre les États-Unis et le Royaume Uni – qui eux-mêmes ne s'entendent pas. Pendant tout ce temps, les banques brouillent les cartes en espérant que rien ne change.

On me reprochera peut-être d'être trop pessimiste, et il est vrai que la situation semble s'améliorer : les États-Unis et l'Europe ont annoncé qu'ils faisaient un premier pas vers la réconciliation en créant un groupe de travail temporaire pour régler leurs différends. Mais ne nous faisons pas d'illusion : ces différences sur la gestion des banques n'ont rien de temporaire. Elles découlent de pressions domestiques qui sont appelées à persister. C'est pour cette raison qu'une coordination plus appropriée est nécessaire.

Quelle est la solution ? Selon moi, d'abord, il faut reconnaître que ni les chefs d'État, ni leurs bureaucraties respectives, avant, pendant ou après un sommet du G20, ne régleront les détails de chaque problème soulevé – ou probablement causé – par l'industrie financière. Il faut donc que le G20, dans l'évolution de la réglementation, établisse une instance solide et équipée des moyens nécessaires pour prévenir la montée des risques systémiques dans le monde. Un organisme capable de faire face à la question cruciale : pourquoi bâtir un modèle international avec toutes les libertés de nos économies nationales, mais sans leur protection ?

▶ Le CSF, un organisme à renforcer et à développer

Un organisme capable de prendre en charge ce mandat existe déjà, du moins à l'état embryonnaire : le Conseil de Stabilité Financière, mis en place par le G20 il y a deux ans. Mais des questions persistent. D'abord, l'autorité du CSF reste indéfinie et il n'existe pas de traité entériné pour la confirmer. Ensuite, on a limité son adhésion aux pays membres du G20 et à quatre ou cinq autres pays, ce qui est insuffisant et idiot. Enfin, le CSF ne dispose pas des moyens nécessaires pour faire respecter ses règlements.

En ce moment, les recours proposés pour le CSF reposent sur l'évaluation des pairs et la dénonciation publique. Le premier moyen est efficace, mais le second ne sert à rien car il est pratiquement impossible d'ébranler une grande puissance de cette manière – il faut être Canadien ou Mexicain, voisins des États-Unis, pour comprendre cela. Cela veut dire qu'il faut conférer au CSF, par l'intermédiaire de ses membres, le pouvoir d'imposer des sanctions. Or, c'est précisément sur cette question – l'importance de lui conférer un véritable pouvoir d'action – que se joue la résistance contre un CSF fort, résistance fondée sur une notion de souveraineté déjà dépassée par les événements.

Voilà l'obstacle à surmonter pour le G20. Le fait est que l'intérêt national ne peut être satisfait au XXIe siècle si l'intérêt mondial est en déroute. Autrement dit, il faut reconnaître aujourd'hui que la véritable épée de Damoclès qui nous menace tous est la crainte de la contagion entre nations et que la meilleure façon de combattre cette contagion est d'accepter que la souveraineté des pays induit des droits mais aussi des responsabilités. Par exemple, la récession mondiale de 2008-2010 n'est-elle pas en partie le résultat d'une atteinte à la souveraineté de chaque pays, touché par l'irresponsabilité du système bancaire américain, incapable de mettre en pratique des normes minimales de prudence ? Ou encore, lorsque les Européens ont fait des tests de robustesse bancaire (les *stress tests*) sans intégrité et sans substance, qui par la suite ont compromis la reprise économique, n'ont-ils pas enfreint la souveraineté de tous les pays où les banques ont dû se plier à de tels tests ?

Un organisme tel qu'un CSF fort ne serait pas une menace pour la souveraineté des nations. Bien au contraire, ils constitueraient une protection pour celle-ci. J'espère que sera le message de la France lors du prochain sommet.

Pour une pollinisation croisée

Angel Gurria
OCDE

Face à la faillite de la régulation, de la supervision, de la gestion de la gouvernance des entreprises et des risques, face à la faillite du modèle de gestion du système économique international, il était absolument nécessaire de remplacer l'ancien système devenu obsolète.

Ce système était simple : si c'était une question de soldes extérieurs, c'était la spécialité du Fonds Monétaire International ; une question de pauvreté, c'était la Banque Mondiale ; une question structurelle, c'était l'OCDE ; une question de travail, c'était le BIT ; et si c'était une question de commerce, c'était l'OMC. Mais ce système ne peut plus fonctionner : nous avons désormais besoin d'une pollinisation, d'une fertilisation croisées. La crise nous a frappés sans que nous y soyons préparés parce qu'il y a bien eu des individus qui ont dit «la crise arrive !», mais de manière indépendante. Ils n'ont pas constitué un chœur, une voix formidable qu'il aurait été difficile d'ignorer, en particulier dans les grands pays qui n'écoutent pas les conseils des organisations internationales.

Le G20 est donc désormais le contexte dans lequel on va réunir tous ces pays pour qu'ils puissent communiquer… en respectant la loi Monti, qui dit qu'il ne faut pas être trop poli, qu'il ne faut pas répéter ce que font les Européens et qu'il faut se dire les choses.

Nous avons su gérer la crise des banques avec succès. Nous n'avons pas eu le même succès ensuite pour sortir de la récession, mais du moins nous avons aujourd'hui une croissance positive. Ces aspects les plus immédiats ayant été résolus par le G20, il nous reste en héritage de la crise un énorme taux de chômage, un énorme déficit budgétaire, une énorme dette

accumulée et un taux de croissance médiocre dans le moyen et long terme. Le G20 a-t-il la capacité de passer aux étapes suivantes ? Oui. Mais avec quels moyens ? Nous n'avons plus de capacité monétaire. Nous sommes à zéro, ou proches de zéro. Hormis la Banque européenne qui est déjà à un et demi, les moyens sont partout extrêmement modestes. Autrement dit, il n'y a pas d'espace monétaire, pas d'espace budgétaire. Dans tous les pays, une consolidation budgétaire est absolument nécessaire.

Que faire alors ?

– *Go structural*. C'est-à-dire qu'il faut prendre un cap structurel : éducation, santé, concurrence, innovation, croissance verte, flexibilité du marché du travail, marché des produits et services… et naturellement, dans un contexte de finances publiques sain.

– *Go social*. C'est-à-dire qu'il faut prendre un cap social. Pourquoi ? Parce que, aujourd'hui, il y a les victimes : 50 millions de personnes au chômage dans l'OCDE, soit 14 millions de plus qu'avant la crise, et le chômage tend à durer plus longtemps, aux États-Unis en particulier, où c'est un fait inhabituel.

▶ L'instrument le plus important pour une croissance durable

La crise n'est pas finie. Nous ne sommes pas dans une période post-crise. Nous assistons aux manifestations successives d'une même crise, qui passe d'un problème financier à une paralysie économique, à une tragédie du chômage et particulièrement du chômage des jeunes (le chômage moyen dans l'OCDE est de 10%, mais celui des jeunes est de 20%, voire 30%, 40% ou 45% dans certains pays). Tout cela dans un contexte de menaces semblables à ce qui s'est passé au Moyen Orient. On imagine les résultats que l'on pourrait avoir.

Pour une croissance forte, durable et équilibrée, je crois que l'instrument le plus important est le G20. Il constitue la promesse d'une convergence des politiques économiques. Nombre de questions continuent de se poser au système financier international : monnaie, banques, flux de capitaux. Celle de la volatilité des matières premières prime, mais il ne faut pas omettre celles de la sécurité de l'alimentation et de la sécurité de l'énergie. Et celle de la redécouverte du développement, c'est-à-dire de la vulnérabilité des plus pauvres dans le monde et des inégalités entre pays et au sein des pays.

Le G20 est l'instrument. Le G20 est le forum. La responsabilité reste celle des pays et des institutions.

Le G20, institution inutile tant qu'elle ne prend pas de décisions

Léo Apotheker
HP

HP est la première société mondiale de technologie et emploie 320 000 personnes dans 170 pays. Nous suivons donc naturellement de près ce que fait le G20, et aurions intérêt à ce que soit mise en place une politique mondiale cohérente. Cela nous arrangerait beaucoup et nous rendrait la vie bien plus simple. Mais je ne crois pas beaucoup au G20. Du moins, j'attends des décisions sinon, il ne sert à rien.

▶ Le problème de *leadership* du G20

En temps de crise, le G20 a très bien fonctionné. Quand les intérêts nationaux étaient en péril et qu'il fallait réguler les marchés financiers, quand il fallait prendre des mesures d'urgence, le G20 a agi et a très bien agi. Depuis, on est un peu déçu, car la régulation des marchés n'est pas le seul problème à résoudre au niveau mondial : qu'il s'agisse du commerce, de la pollution, de la cyber-sécurité, etc., nous avons clairement besoin, tous, d'une coordination des politiques mondiales, et l'on avait espéré à tort que le G20 jouerait ce rôle.

Nous avons un problème de *leadership* au niveau mondial. Considéré du point de vue d'un chef d'entreprise, ce que l'on attend *in fine*, ce sont quelques photos en moins, quelques décisions en plus, et surtout un certain nombre d'actions concrètes. Prenons un exemple tout simple : les problèmes graves que l'on rencontre au niveau climatique. Beaucoup de sociétés, dont HP d'ailleurs, ont pris des mesures concrètes, volontaristes, pour réduire leur impact énergétique et leur empreinte CO_2. On aimerait bien avoir un

cadre mondial. On a vu ce qui est arrivé à Copenhague… On aurait voulu que le G20 prenne quelques décisions à ce niveau, c'était dans l'intérêt de tous. Étant donné que la pollution n'a pas de passeport et ne s'arrête pas aux frontières nationales, on aurait pu s'attendre à ce qu'une instance de gouvernance mondiale prenne une série de décisions contraignantes au niveau de la pollution. Rien n'est venu. Il en va de même pour le commerce international : pas grand-chose n'est venu, et pas davantage en ce qui concerne la sécurité ou la cyber-sécurité, qui est devenue un problème énorme.

▶ Quelques propositions concrètes pour un G20 efficace

J'aimerais conseiller au G20 d'adopter les méthodes du monde de l'entreprise : ne s'attaquer qu'à des problèmes limités, décider quel problème on veut aborder et lequel on veut gagner, créer un peu de coopération, se faire des amis et reporter les problèmes que l'on ne peut pas résoudre à un moment ultérieur où l'on pourra s'y attaquer.

Je propose qu'il y ait plus de coopération régionale, car il n'est pas toujours nécessaire de réunir tout le monde autour de la table. Il faudrait peut-être également créer un cadre institutionnel au G20 qui lui permette de prendre des décisions. On peut aussi décider que le G20 devient le régulateur bancaire mondial et se limite à cette tâche (dont il s'acquitte d'ailleurs très bien), tandis que les institutions mondiales s'occupent tant bien que mal du reste.

En tant que chef d'entreprise, comme chaque année, j'attendrai donc le prochain G20. Je suis sûr qu'il y aura de très belles photos et de très belles déclarations. Et peut-être que, *in fine*, il y aura quelques décisions que l'on pourra mettre en œuvre.

Protectionism, Economic Growth and the G20 in the Recent Economic Downturn

Robert B. Koopman[1]
United States International Trade Commission

Protectionism has long been understood by most economists to result in economic inefficiency and, over time, slower economic growth. However the notion of protection appeals mightily at a visceral level to politicians, many business executives, and the general population, who think it improves economic performance. "Buy American" is often a rallying cry in the United States by those concerned about the effects of trade agreements and globalization on the US economy[2]. Many economists argue that negative (or positive) effects observed on certain industries output and employment are often difficult to differentiate between the effects of technology and technological change from the effects of trade[3]. The empirical economic literature generally finds a positive relationship between liberal trading environments and faster economic growth, but the relationship is difficult to establish robustly. Instead the empirical evidence is quite clear that high levels of protection –generally, but not exclusively tariffs– does result in slower growth. For stark examples consider the formally planned economies, such as the Soviet Union and China before the reforms of the 1980's, and for a current example, North Korea.

1. The views expressed here are the author's and should not be attributed to the US ITC or any of its individual Commissioners.
2. For instance go to http:/americansworking.com.
3. In fact economists usually equate imports with importing the foreign countries technology.

In these comments I will summarize the economic effects of protection on efficiency and growth. I will then discuss recent trends in protection and trade in the G20 as reported by the WTO and others. I will then conclude by suggesting that, given historical experience and political reality, one should differentiate between targeted, reviewable types of protection *versus* broad and potentially long-term protection. Focusing policy resources on the most nefarious, growth-reducing forms, that is long-term broad protection is probably a better use of limited policy negotiating resources. This reflects, to a large degree, the success of the WTO and multilateral trade negotiations that have successfully reduced broad tariff protection and laid out clear rules and processes for dealing with targeted protection and trade disputes. However, it is also fairly clear that for a country like the United States such multilateral agreements would not have been possible without addressing domestic political concerns and providing targeted protection concessions. Finally, in the G20 context arguments about the Doha Round being a development round seem to overlook the role of the two largest developed countries, the US and the EU, in substantially opening domestic markets and providing a strong source of consumer demand that has driven the export focused development that has been so successful in East Asia.

Protection and growth?

Perhaps a better way of phrasing this would be liberalization and growth. The typical economic assessment of the impact of liberalization, or its opposite, increasing protection, is to measure the "welfare" impacts of a tariff change. This is essentially a measurement of the misallocation of resources in consumption and production compared to the increase costs of consumption and revenues from domestic production from the application of a tariff. The standard economic diagrams shows consumers transferring revenues to producers in the shape of rectangles, and then welfare lose triangles relating to the "misallocation" of resources. The triangles tend to be much smaller than the rectangles, and in the political world the debate is typically on these much bigger rectangles.

Most economic studies of the Uruguay Round, Doha Round, or various Free Trade Agreements carefully measure the equivalent of these "triangles" as the gains from liberalization. These are often surprisingly small in the view of policymakers, and many wonder what economists are complaining so loudly about. The obverse can also be calculated for raising tariffs, thus an efficiency loss measure of protection. And a similar view emanates from many policy-makers, the costs of protection seem small, particularly given the economic

importance (rectangle) of the industry or industries considered for protection. The problem with most economic assessments of protection is that they are not focused on the longer-term consequences of protection in terms of inhibiting economic growth over time. And here we need to consider the long term effects of protection beyond just the immediate inefficient allocation of resources, but long-term misallocation of factors of production, its impact on the growth and availability of factors, its impact on finding better ways of combining and inventing new factors of production. These are things that can dramatically increase the capability of a country to produce goods and services, and hence grow and if adversely affected by protection, slow or prevent growth.

A basic source of growth, particularly, but not exclusively, for developing countries is increasing the availability and quality of factors of production and making good use of them across alternative possible uses. Population growth, education, good domestic labor and capital markets, openness to FDI are some obvious ways to increase both quantity and quality of available resources. To the extent that protection, or other policy measures, interfere with or distort factor accumulation, this can have substantial effects on economic growth. This kind of growth reflects the production possibilities frontier shifting out and perhaps changing its shape due to increased factor usage. This source of growth is particularly important for the emerging economies of the G20, particularly in their earlier stages. This kind of growth does not guarantee long-term growth : a the Soviet Union, and many developing countries that followed the Import Substitution approach to development experienced early gains, those faltered over time.

As countries develop other sources of growth become much more important, typically finding better ways to combine existing resources over time, what economist refer to as total factor productivity. These are the main sources of growth for the G7/8, and an increasingly important source of growth for the emerging market economies in the G20. Another source of economic growth is inventing new factors of production. These types of growth are where one can see the long-term nefarious effects of protection, inefficient legal and institutional development, through the distortion of incentives for capital utilization (R&D or production), labor force development (educational systems and rates of return among competing labor markets), intellectual property treatment by the legal system, and the interaction of these factors within historical and cultural norms are critically important. These last two forms of growth are represented by the production possibilities frontier shifting out and changing shape but due to innovation, and generally without using additional factors.

Many of these factors affecting growth are endogenous to a country's policy environment, geographic position, and cultural and historical norms. But there are a number of neutral or exogenous factors; one recent classical example is ICT technologies, rapid technological progress and falling costs of transportation, communications, and information.

▶ The evolution of economic and trade growth and protection and the G20

In table one we can see that the level of protection (as measured by average, trade weighted tariffs) in the G20 countries have fallen significantly, while economic growth, particularly in the emerging members has been fairly rapid. While the G20 average tariff dropped from 24% in the early 1980s to slightly more than 3% in 2009, per capita income more than doubled. The G7/8 countries average tariff is on average 1/3 or less than the emerging countries tariff levels. These average tariff rates could be indicative of broader levels of protection, and reflect a substantial decline in overall broad levels of protection over the last 30 years. Emerging countries still have much higher average tariff levels, and if they are to help sustain global growth over the next few years, and provide a source of demand similar to what the EU and US provided during the previous 30 years one would expect them to need to fall further.

While broad protection in the G20 has fallen substantially, what about targeted protection? As mentioned above a key factor in long term US multilateral liberalization was the agreement to exchange broad border protection for targeted protection[4]. While the US average tariff level fell from 8% to 1.63% the US increased its use of targeted protection in terms of antidumping/counter veiling duty (AD/CVD) and import safeguard cases. However, on average US imports subject to AD/CVD actions in any given year are less than 0.20%, with remarkable stability across years and countries. Thus despite the rapid rise in imports from China over the last decade, while the number of cases involving China has risen, the share of imports subject to AD/CVD cases remains around 0.20%.

Further, in the recent global downturn, despite the fact that the US was one of the major adversely affected countries the number of AD/CVD cases has remained below the long run annual average.

In recent reports by the WTO, OECD, and UNCTAD and also the Global Trade Alert it is quite remarkable that trade protection, in particular, did

4. See Irwin, Douglas A., The Rise of U.S. Antidumping Activity in Historical Perspective (February 2005). IMF Working Paper No. 05/31. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=874252

not rise as much as expected[5]. While it is impossible to summarize all of the useful insights in these reports in this space, they show that so far the rise in protection has been remarkably restrained. As if November 2010 the Global Trade Alert indicated that of measures affecting the LDCs, non-OECD members of the G20 accounted for 70% of the total measures. In the latest WTO report on trade measures indicates that G20 use of trade remedies remained fairly steady and that new investigations covered about 0.5% of total world imports and 0.6% if total G20 imports (see table 2). Keep in mind that the negative effects of these kinds of investigations can have broader, indirect impacts than on imports under investigation. However, compared to the broad liberalization undertaken over the last 30 years, either by multilateral, bilateral, or unilateral tariff liberalization the impacts of these targeted investigations remains comparatively small, actually minute. Looking at these outcomes from a political economy perspective one would have to conclude that while countries and policy makers still resort to protection, that even in a severe economic crisis there appears to be a strong recognition that protection in a broad sense is not useful in helping short or long term growth, and that even targeted protection is not that helpful.

Yes, it may still be too early to declare victory for the WTO rules based approach to liberalization, and reminding policymakers around the world to remain vigilant against protection remains a useful exercise. As a leader I have often found that positive reinforcement for overall good outcomes is more effective than constant criticism of relatively minor imperfections. Thus perhaps we should focus a bit more on the successes we have been observing from long term liberalization, recognize that the effects on growth of protection are more nefarious in the long term, and reinforce that the WTO system appears to be working reasonably well during the worst economic crisis the world has seen in over 80 years.

5. See http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=5344&lang=1, http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/igo_24may11_e.htm, and http://www.globaltradealert.org/.

La « désoccidentalisation » du monde

Josep Pique I Camps
Vueling Airlines, Pangea21

Si l'on songe aux principaux événements que le monde a vécus ces dernières années – la chute du mur de Berlin, la chute de l'Union Soviétique, le 11 septembre 2001 aux États-Unis, la crise économique la plus importante depuis 80 ans, ou le Printemps arabe –, personne n'a pu les prédire. Je ne parle pas des observateurs grabataires comme moi-même, mais des services d'intelligence. Je parle de la CIA, du Mossad, de tous les *think tanks* internationaux où l'on réfléchit sur ce type de sujets. Je veux dire par là qu'il est très difficile de faire des prédictions, parce que le monde est pris dans une vitesse vertigineuse de changements. Le centre de gravité du monde se déplace et s'éloigne de l'Europe. Il y a quelques décennies, il a traversé l'Atlantique. Il a ensuite traversé le Pacifique. Probablement, après une courte période, le centre de gravité du monde se situera vers le détroit de Malacca, connexion naturelle entre l'océan Indien et l'océan Pacifique.

Un paradoxe me frappe. Il y a vingt ans, survenaient la chute du mur de Berlin et la disparition de l'Union Soviétique. Mais après cette victoire totale de l'Occident dans la guerre froide, nous sommes entrés dans un processus de « désoccidentalisation » du monde absolument vertigineuse. Le reste du monde – ce que nous appelions, et c'est un terme complètement erroné désormais, le Tiers Monde – a pris la direction réelle du monde que nous voyons. C'est pour cela que le G8 ou le G7 sont un mécanisme obsolète et que nous parlons désormais de G20 ou de G25 : nous avons désormais besoin d'intégrer dans les décisions et dans l'architecture mondiale beaucoup de pays qui deviennent, plus importants que nous.

La crise économique a renforcé cette évolution : en Asie, en Afrique ou en Amérique Latine, on parle de la crise au passé, alors qu'en Europe, nous en parlons au présent. En Espagne, nous en parlons même au futur. Cette évolution économique renforce le changement géostratégique incroyable du monde, avec des conséquences considérables du point de vue de l'incorporation de millions de personnes à la demande et à la production. Cela entraîne des tensions très importantes autour des matières premières, de l'énergie, de l'eau, etc.

Les conséquences sur les secteurs économiques sont aussi très importantes. Je préside maintenant une compagnie de transport aérien, et nous avons toujours pensé le transport aérien comme étant le terrain de jeu de certaines compagnies américaines, certaines compagnies européennes, et quelques compagnies en-dehors de l'Occident. Mais nous allons voir, à très court terme, l'irruption des compagnies aériennes du reste du monde, du Proche Orient, de la Chine, de l'Inde, du Brésil, etc. C'est vrai pour le secteur bancaire, c'est vrai pour tous les secteurs.

J'ajoute à tous ces facteurs de changement, les nouvelles technologies qui sont un mécanisme très important de transformation du monde, parce que le flux d'informations est constant et en temps réel.

▶ Retourner au projet politique de l'Europe

Quelle peut être la réponse de l'Europe et de nos pays européens ? Car nous devons, dans le cadre du G20, parler d'une seule voix pour tous les pays européens. Ce serait une erreur de disputer entre les différents pays européens ceux qui auront un siège. De quoi avons-nous besoin dans ce monde qui change ?

L'Europe est dans une situation de plus en plus déclinante. Nous avons besoin de plus d'Europe, c'est-à-dire d'une Europe politique. Nous avons une union monétaire, qui s'appelle « union économique et monétaire », mais en vérité nous n'avons pas d'union économique, et il est faux de dire que nous évoluons vers une confédération des États.

La réponse ne peut être que politique : il faut retourner au projet politique de l'Europe.

Europe, Vindicated but Vulnerable

Mario Monti
Università Bocconi

The basic question I am asked is how Europe comes out of the G20 process. In my view, Europe comes out of this phase of the process both vindicated and vulnerable.

Vindicated in three respects. One is the European vision of governance and globalization, the other one is the relationship with the crisis and the third one is effective delivery of what has been decided.

▶ The European vision of global governance

Europe is vindicated as to the vision of global governance it has long held. Let's go back ten years for example. At the time there was a huge gap between the Bush administration and the European view of governing globalization. After all Europe had been doing just that for 60 years at least at the continental level and it was done on the basis of Jean Monet's ideas, namely the integration of markets and the coordination of some public policies. The US view at that time was exactly the opposite because integration had to be left to market forces alone. As to public policies, if anything we should have bilateralism, coalition of the willing but not the cumbersome multilateralism. With the crisis all this has been swept away and I see the G20 process as a *de facto* demand of moving toward a governance of globalization much closer to European ideas.

▶ The relationship with the crisis

The second point on which Europe has been vindicated is the relationship with the crisis. We always wonder in Europe, and rightly so, how come we

always need a crisis to make progress? The answer is simple: progress in European integration means sharing a bit more of national sovereignties into a more shared sovereignty, which is politically costly. It is only when the political cost of not doing it in times of crisis becomes higher than doing it that we move ahead.

But is not the broader process of international coordination as shown by the G20 exactly the same? Didn't we need a crisis to set the G20, in this version, moving? Yes, except that, when it comes to Europe, the crisis enhances the willingness to cooperate; then when the emergency of the crisis goes away, even in Europe, the wave goes back a bit, but at least in Europe there are rules and institutions so that some of the message stays. This is not the case with the much more reversible progress achieved within the G20.

▶ Effective delivery of what has been decided

The third aspect of vindication is effective delivery. Usually in the European context, decisions tend to be implemented with excessive politeness, with excessive deference to the larger member States, which is wrong for the long-term construction of the system, but they still tend to be implemented.

In the global context what we are seeing now is a very dangerous contradiction. There was a lot of goodwill at the G20 process in terms of policy intentions, but then came one little piece of evidence casting a doubt on whether people really wanted to make progress, and that was the Doha round. Those same governments that pleaded for more coordination in the G20 context did not really contribute to the success of the Doha round. By undermining the credibility of the WTO, they may risk making, perhaps, the little bit of super-nationalism that exists outside the Europe Union, the dispute settlement system of the WTO, less credible.

▶ Too many Europeans in the G20 family photographies

Europe at the same time although vindicated by the G20 comes out vulnerable or perhaps not willing in practice to exercise all the leadership that it could exercise in the G20, because after all it is modeled on its own inventions.

The reason why we fall vastly short of exercising this leadership goes back to the all too numerous but all too thin presence of European figures at the G20 meetings. We don't have to take another look at the G20 family photos: there are too many Europeans increasingly unaccepted in terms of psychology, given their cumbersome presence. Jean-Claude Trichet's idea

"for the day after tomorrow" of a single minister for European economy and finance would help a lot in terms of the efficiency of the European presence in the G20.

About the agenda of the G20 we can go back to what Jean-Paul Betbèze was saying about the G20 being "finance"[1]. I think this is a missed opportunity: we are heading for huge problems in governing a global market economy, which has absolutely nothing to do with finance. What is at stake is the relation between the State and the market, the relation between State and capitalism. How can we in Europe pursue our more or less right competition policy when elsewhere there is an increasing infiltration of State in capitalism and capitalism in State, particularly under the French presidency of the G20, France having always been extremely sensitive –and rightly so– to the external dimension of the construction of a market in Europe be brought much higher in the agenda of the G20 in future years.

1. Voir page 616.

L'Amérique latine peut servir d'exemple

Enrique Iglesias
Ibero-American Secretary General

En Amérique latine, nous nous sommes réjouis de la création de cette réaction internationale que fut le G20. C'était le signe d'abord de la gravité du problème, mais c'était aussi une manifestation de la responsabilité de la communauté internationale. Surtout, nous étions heureux de voir représentés, pour la première fois, 15% des pays du groupe des latino-américains. Trois de nos pays participaient : l'Argentine, le Brésil et le Mexique. Pour la première fois, trois de nos pays étaient reconnus capables de contribuer à la résolution des problèmes internationaux.

De grandes choses ont été faites, mais il y en a une encore où le G20 demeure en reste à notre égard, et nous espérons que cette année, en France, quelque chose pourra être fait. Il s'agit des grands déséquilibres entre pays créditeurs et pays débiteurs, qui entraînent des tsunamis de dollars qui se déversent chaque jour sur l'Amérique latine et provoquent la valorisation des monnaies nationales. Ce problème des liquidités, qui préoccupe particulièrement les régions d'Amérique latine, est difficile à résoudre ; mais nous voudrions au moins voir que le G20 s'en occupe.

Dans les années 1980, l'Amérique latine était en quelque sorte la région malade du monde : elle souffrait d'inflation, de déficit fiscal, de dette, de refinancement, etc. Je voudrais rappeler ici, car cela peut servir de référence, les trois piliers de notre manière de résoudre la crise. Je sais bien que chaque pays, chaque région a des problèmes de nature et de temporalité spécifiques mais l'Amérique latine peut servir d'exemple, pour en tirer certaines leçons.

▶ Rétablir la confiance, statuer sur la dette

Première leçon : il faut rétablir la confiance. La confiance de l'opinion publique et des acteurs économiques est un élément clé. Pour la regagner, il faut pouvoir établir ce que j'appelle la grande qualité de la démocratie, c'est-à-dire la capacité à arriver à un consensus politique dans le pays. Sans cela, il est difficile de faire croire aux gens que nous sommes sur la voie de la solution. Il faut également agir rapidement. Nous, nous avons perdu huit ans à trouver la solution

Deuxième leçon : la question de la dette. L'Amérique latine a traversé deux grandes périodes : pendant huit ans (1982-1990), c'était le plan Baker. La solution était de donner des ressources aux pays pour payer les banques et les sauver. Nous y avons plutôt réussi, mais n'avons pas résolu le problème. Nous sommes arrivés en 1990 très endettés ; l'économie était comme écrasée par une grosse pierre qu'il nous fallait soulever pour produire de la croissance. Nous avons alors trouvé une solution pragmatique très importante : le plan Brady. Nous avons fait reconnaître au marché que la dette était impayable et qu'il fallait faire quelque chose ensemble, créditeurs et débiteurs. Nous avons ainsi pu trouver des solutions pour dix-huit pays.

Grâce à la reconnaissance du fait que la dette était impayable, nous avons trouvé des solutions pour nous en sortir et faire face au troisième élément : la croissance. Pour la relancer, nous avons fait des réformes fondées sur le fait que la dette était plus ou moins contrôlée, que les pays pouvaient fonctionner et que nous avions également pris des mesures en matière de fiscalité. Sur cette base, nous sommes parvenus à faire repartir une croissance dynamique.

▶ Un taux de croissance de 7%

Ces dernières années, nous avons eu un peu recours à ce qu'on avait fait dans les années précédentes, et nous avons réussi à faire de l'Amérique latine une région émergente et dynamique. L'année dernière, notre taux de croissance a été de 7 %. Cette année, nous parviendrons probablement à 6%.

Il faut le reconnaître : on peut sortir de la crise. Il faut rétablir la confiance, résorber la dette, et surtout faire les réformes nécessaires. C'est une expérience qui vaut peut-être la peine d'être considérée, ici en Europe.

Le G20, instance de coopération pragmatique

Christian Noyer
Banque de France

Le G20 décide-t-il ? Oui. Il décide lorsqu'il est capable de réunir un consensus.

Il faut bien voir que le G20 n'est pas une institution internationale fondée sur un traité pourvu de règles de vote à la majorité simple ou qualifiée. C'est une instance de coopération, capable de décider, si elle décide de décider. C'est une instance de gouvernance coopérative, qui fonctionne sur le même modèle que le G7. Cela ne l'empêche pas de prendre des décisions effectives, d'autant que le G20 dispose d'instances plus techniques qui relaient ses actions, comme l'ancien Forum de Stabilité Financière créé par le G7 et élargi pour le G20 en Conseil de Stabilité Financière (qui dirige, surveille et oriente les travaux des *standard setters*, les organismes qui fixent des normes dans le domaine économique et financier), ou comme le Comité de Bâle, qui a refondu la réglementation bancaire et qui s'est élargi au-delà du G20.

Le G20 est-il une instance politique ou technique ? Je dirais que le G20 est une instance qui fait, pour reprendre les termes anglais, de la *policy* et pas de *politics*.

Ce n'est pas complètement évident. Il existe un grand nombre d'institutions internationales où, très souvent, les États prennent des positions diplomatiques de long terme, négocient des évolutions qui prennent du temps. Cette posture diplomatique et constante n'existe pas au G20. Il n'y a pas de bloc organisé, pas de coalition permanente, pas de sous-groupes de pays qui sont systématiquement sur les mêmes positions. Les opinions

évoluent énormément. Prenons un exemple : en novembre 2010 à Séoul, à peu près tous les pays émergents, peut-être même tous, ont soutenu la Chine dans ses réticences à accepter des cibles de soldes des paiements courants. Trois mois plus tard, en janvier, la Chine était pratiquement isolée sur cette position et nous avons pu assez rapidement, entre février et avril, trouver la solution adéquate pour avancer effectivement sur la surveillance des déséquilibres mondiaux.

▶ Ni débat idéologique, ni clivage Nord-Sud mais des divergences

Il n'y a pas non plus d'oppositions idéologiques au G20 : pas de débats sur l'interdépendance des économies ou l'économie de marché, même si nous avons des niveaux de développement et des dynamismes très inégaux. Nous avons spontanément et simplement une attitude de recherche pragmatique des solutions qui permettent de construire un meilleur ordre mondial et donc de rendre les économies plus résilientes et plus dynamiques.

Il n'y a pas davantage de clivage nord-sud. C'est un sujet (ou une notion), dont on ne parle jamais. On ne se réfère jamais à un pays en fonction de son appartenance à un groupe : chacun ne représente que lui-même. C'est vrai, y compris pour les Européens. Nous avons très souvent des positions et des cultures communes, mais nous n'avons pas nécessairement toujours le même point de vue de départ – sinon, cela n'aurait pas de sens que nous soyons plusieurs Européens. En tout cas, nous sommes libres d'y participer.

Quels sont les débats sur lesquels nous avons progressé ? Y a-t-il des divergences très profondes ? Oui. Je donnerai rapidement deux exemples. Le débat sur la responsabilité respective de la politique monétaire américaine et des régimes de change des pays émergents dans la montée de l'inflation mondiale est capital ; mais c'est un débat sur lequel les discussions sont très ouvertes et informelles. C'est précisément grâce à cette informalité et cette ouverture que les positions purement nationales peuvent bouger, au profit d'un mieux-être collectif. De la même façon, quel est l'impact de la financiarisation des marchés des matières premières sur la volatilité de leurs prix ? C'est un sujet qui est à la fois technique, mais qui, en même temps, a d'énormes implications économiques pour les pays qui sont directement impliqués.

Je terminerai par quelques remarques complémentaires sur la façon dont le G20 fonctionne. On parle beaucoup du rééquilibrage de l'économie mondiale. Il est évident que les grands pays émergents ont pris une place considérable et indispensable dans ce débat mondial. Mais outre le rééquilibrage économique et démographique, il ne faut pas oublier le

rééquilibrage du *leadership* intellectuel. Alan Greenspan, au moment de la crise asiatique de 1997-1998, avait déclaré : « Cette crise prouve que le modèle américain du capitalisme est supérieur à tous les autres. » Aujourd'hui, personne n'oserait l'affirmer, parce que le monde a changé. Les pays avancés ont perdu le monopole de la doctrine – en même temps qu'ils ont perdu le monopole de la vertu, que l'on songe par exemple aux situations comparées des finances publiques. La confrontation des modèles, des expériences et des politiques se fait au G20 sur une base devenue totalement égalitaire.

Il y a ensuite une question difficile sur laquelle les pays avancés ont peut-être un tout petit peu d'avance : peut-on, chacun, accepter que des solutions dites « coopératives », mais qui ne paraissent pas absolument optimales pour notre propre économie, permettent d'avoir un *optimum* global dont nous bénéficierons aussi par un taux de croissance plus élevé parce que, indirectement, l'économie mondiale fonctionnera mieux ? C'est compliqué à faire accepter politiquement dans les différents pays, mais c'est bien parce que l'on a la prémonition ou la certitude que l'on peut obtenir ce genre de résultat que l'on arrive à avoir un G20 qui fonctionne.

▶ Pas d'eurosceptiques dans le monde émergent

Ma dernière remarque porte sur le rôle de l'Europe. Ce que j'ai dit pour les pays avancés est valable pour cette dernière : nos difficultés actuelles nous interdisent de nous présenter comme modèle. Mais en même temps l'expérience de l'Europe, et notamment de l'euro, continue de fasciner les pays émergents. Ils ont bien vu qu'elle constitue une réponse forte et efficace au dilemme de l'interdépendance économique qui se pose pour eux aussi, de plus en plus. Ils sont extrêmement curieux de ce que nous faisons et nous interrogent souvent sur les détails de notre organisation et de notre fonctionnement. Ils perçoivent parfaitement la dimension historique de la monnaie unique. Ils souhaitent vivement que les difficultés actuelles de la dette souveraine soient surmontées. En quelque sorte, il n'y a pas d'eurosceptiques dans le monde émergent.

15.

La crise change-t-elle les objectifs et les moyens de lutte contre la pauvreté ?

Comment expliquer le fait que, dix ans après l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les résultats obtenus dans la réduction de la pauvreté soient aussi inégaux ? La gestion axée sur les résultats a profondément modifié les politiques publiques. Il apparaît donc nécessaire de remettre en perspective ces objectifs avec les moyens mis à leur service et d'interroger les modalités d'intervention de chacun des acteurs mobilisés dans la lutte contre la misère.

Quel lien peut-on faire entre croissance économique et lutte contre la pauvreté ? Peut-on utiliser les mêmes instruments et les mêmes moyens que les pays industriels dans les pays émergents, ou la mondialisation change-t-elle la donne ? Comment envisager l'interaction entre les pouvoirs publics, les actions privées ou philanthropiques, et la société civile ?

Contribution du Cercle des économistes
Pierre Jacquet

Témoignages
Christophe de Backer • Pierre-André de Chalendar • Michel Cicurel
José Cordoba • Martin Hirsch • Mary Ellen Iskenderian
Serge Villepelet • Martin Ziguélé

Modérateur
Laurent Joffrin

Définir une politique sociale mondiale

Pierre Jacquet

La question posée par cette table ronde appelle deux remarques liminaires : tout d'abord, si la crise a bien sûr accaparé l'attention, et continue de le faire, les problèmes de pauvreté se posaient avec acuité bien avant, dans les pays riches comme dans les pays en développement. Ensuite, la crise sanctionne un modèle de capitalisme plutôt que le capitalisme en soi, un modèle dans lequel les valeurs monétaires, telles que reflétées par les prix, se sont écartées durablement des valeurs sociales essentielles. Elle pose ainsi un problème d'éthique du capitalisme, notamment symbolisé par le débat sur les bonus des banquiers. Le problème n'est pas que certains gagnent beaucoup plus que d'autres, mais plutôt que ces gains n'apparaissent pas comme la contrepartie d'une création de valeur pour la société dans son ensemble. Dans la mesure où la réduction de la pauvreté ne relève pas seulement d'une politique de transferts de revenus entre les pauvres et les riches, mais aussi des conditions d'association des individus (emplois, rémunérations, accès aux biens publics) au processus de croissance, cette question paraît centrale. Un autre thème central porte sur la responsabilité et l'aléa moral, comme l'a montré le débat relancé en France au printemps 2011 sur le Revenu de Solidarité Active (RSA), l'assistance aux personnes en situation de précarité ou de pauvreté n'est pas universellement admise. En théorie, il peut y avoir aléa moral, c'est-à-dire que les bénéficiaires de l'assistance peuvent décider de profiter de cette dernière et ne pas fournir l'effort d'insertion attendu. Mais ce débat paraît curieux, sauf à penser que la majorité des pauvres sont responsables de leur situation et que la politique sociale à leur égard encourage en quelque sorte le maintien dans la pauvreté. Or, aux États-Unis, où les mesures sociales sont relativement moins développées qu'en France et où la responsabilité individuelle est au cœur de l'organisation sociale, la pauvreté est un problème au moins aussi important !

Dans cette table ronde, nous allons réfléchir à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, objectif majeur de l'action internationale. Mais cette thématique n'est pas, ou plus, essentiellement Nord-Sud. L'ascenseur social monte moins vite et moins systématiquement dans les pays riches[1], où l'exclusion devient un phénomène préoccupant. Cela pose un problème de croissance économique, de réglementation, de politique sociale et de distribution des revenus. Cela confirme aussi que la réduction de la pauvreté n'est pas seulement un problème de croissance économique, mais requiert des actions spécifiques d'inclusion, ce que les institutions multilatérales ont reconnu depuis quelques années en parlant de «croissance pro-pauvres», ou de «croissance inclusive», ou plus récemment en insistant sur la faisabilité et l'importance des politiques sociales dans les pays en développement.

■ Comment mesurer la pauvreté ?

Un premier thème que devra aborder cette table ronde est celui de la mesure de la pauvreté. La seule approche par les revenus monétaires est extrêmement limitée, en particulier parce qu'une bonne partie des activités et moyens de subsistance échappe à la sphère marchande. Les travaux engagés par le PNUD dès 1990, sous la houlette d'Amartya Sen et de Mahbub ul-Haq, pour produire un indicateur de développement humain (IDH) apportent un premier élément de réponse. La méthodologie a été sensiblement renforcée depuis, notamment lors de la révision engagée à l'occasion du 20e anniversaire du Rapport sur le Développement Humain du PNUD, en 2010. Mais les données utilisées restent souvent faibles. Dans un article de 2009[2], l'économiste Alwyn Young (*London School of Economics*) montre comment on fonde de nombreuses analyses sur des données qui relèvent d'extrapolations et non de mesures soigneuses, à partir de bases de données internationales constituées de statistiques largement incomplètes et complétées de façon *ad hoc*. Par ailleurs, les données de revenu réel sont fabriquées à partir de données nominales déflatées par des indices de prix qui ne font que rarement l'objet de collectes spécifiques. En outre, les données de consommation sont souvent calculées, dans les pays en développement, par différence entre les estimations du PIB et celles des autres catégories de dépenses, plutôt que par enquêtes auprès des ménages[3].

1. Pour la France, voir le débat lancé par Eric Maurin (2009), *La Peur du déclassement*, éditions du Seuil, ou par Louis Chauvel (2006) « Les nouvelles générations devant la panne prolongée de l'ascenseur social », OFCE.
2. Alwyn Young, *The African Growth Miracle*, the London School of Economics, September 2009.
3. En France, on peut saluer la contribution de DIAL, qui vient de fêter son 20e anniversaire, et qui a joué un rôle déterminant dans le développement des enquêtes auprès des ménages dans les pays en développement (enquêtes dites 1-2-3, conduites dans plus de 20 pays). Voir la revue *Dialogue*, n° 31.

On aimerait par exemple disposer d'indicateurs fondés sur l'accès effectif des individus aux biens et services essentiels. Alwyn Young a développé une base de données de niveaux de vie fondée sur l'accès effectif aux biens durables, et conclut que la croissance du revenu réel en Afrique, s'est élevée depuis 1990 à environ 3,3% en moyenne annuelle, contre 0,9% à 1% d'après les sources internationales traditionnelles. Ces travaux attirent l'attention sur les problèmes de mesure et sur l'importance de conserver une attitude critique face à la qualité de la couverture statistique mondiale. Mais ils ne remettent pas en question les tendances lourdes de l'économie internationale. Ce constat change en effet peu de chose à la permanence d'une extrême pauvreté, relative et absolue, en Afrique notamment, ni à la nécessité d'une aide au développement, qui semble plutôt, d'après les estimations de croissance d'Alwyn Young, avoir fait la preuve d'une certaine efficacité. Mais il est sans doute nécessaire de mieux mesurer la réalité des niveaux de vie pour apporter des réponses adaptées. Plus récemment, l'économiste Derek Headey, de l'IFPRI, a même mis en doute le diagnostic de crise alimentaire mondiale largement porté en 2009, en s'appuyant sur des enquêtes Gallup conduites dans de nombreux pays en développement, et dans lesquelles les ménages pauvres indiquent qu'ils n'ont pas particulièrement souffert de difficultés d'accès aux produits alimentaires. La croissance des revenus réels liée à la croissance économique aurait plus que compensé la hausse des prix alimentaires.

■ Quel rôle pour la finance ?

Le deuxième thème de cette table ronde sera celui du rôle de la finance, que la crise financière récente pourrait conduire à contester. Or, l'une des caractéristiques des individus vivant dans la pauvreté, au Nord comme au Sud, est l'exclusion du crédit et l'absence d'accès aux ressources financières. Le développement de la micro-finance vise à répondre à cette discrimination majeure dans le fonctionnement du crédit, à la fois inéquitable et inefficace. Le bilan des activités de micro-finance reste cependant mitigé. Elles touchent peu les segments les plus pauvres de la population et elles ne semblent pas encore avoir su adapter les produits aux besoins des pauvres[4]. Elles peuvent aussi entraîner des dépendances potentiellement tragiques, liées aux excès d'endettement. Cependant, en leur absence, les relations financières passent par le secteur informel et peuvent s'avérer parfois plus exigeantes. Au-delà de la micro-finance, le développement financier est au cœur des problématiques de développement économique, mais il est important de se demander comment le mettre également davantage au service

4. Voir l'intéressante enquête de Collins, D., J. Morduch, S. Rutherford and O. Ruthven (2009), *Porfolios of the Poor: How the World's Poor Live on $2 a Day*, Princeton University Press.

de la réduction de la pauvreté. Les bailleurs de fonds peuvent y contribuer. Une agence de développement comme l'AFD consent des lignes de crédit bonifiées aux banques de pays en développement en échange, par exemple, de la poursuite d'objectifs sociaux comme l'accès des étudiants pauvres à l'éducation supérieure ou des ménages pauvres au logement social.

Cette dernière observation conduit au troisième thème qu'abordera cette table ronde, à savoir le rôle du secteur privé et des partenariats public-privé dans la réduction de la pauvreté. La dernière décennie a vu des innovations importantes se produire : la mobilisation des marchés au « bas de la pyramide », approche consistant à concevoir des produits et des services en fonction des besoins et capacités de paiement des populations pauvres, ce qui contribue à améliorer leur niveau de vie (mais pas nécessairement à les enrichir, sauf si elles sont amenées à participer au processus de production) et l'entreprenariat social, popularisé par les travaux de Mohammed Yunus[5], par lequel l'objectif de l'entreprise n'est pas de maximiser le profit, mais de couvrir les coûts et les besoins d'investissement pour fournir un bien public de façon pérenne. Ces démarches sont prometteuses, même si on peut s'attendre à ce qu'elles ne traitent qu'une partie du problème de la pauvreté. Une autre approche, encore insuffisamment développée, consiste à étendre la notion de partenariat public-privé, en utilisant la politique et les ressources publiques afin de conduire les entreprises à servir davantage les pauvres, tout en y trouvant leur intérêt (sans quoi, ils ne seront pas servis). Une recherche instrumentale reste nécessaire. Par exemple, l'instrument traditionnel de la subvention est rarement efficace : il est important de le lier aux résultats, ou aux biens et services effectivement fournis, ou encore aux produits de l'innovation que l'on cherche à promouvoir, comme dans le cas des *Advance Market Commitments* (AMC). Ces derniers permettent de garantir aux entreprises un marché suffisant pour un produit que l'on cherche à promouvoir et qui n'existe pas encore, par exemple un vaccin, en garantissant pour ce dernier, dès lors qu'il serait inventé et produit, des débouchés suffisants. Ce type d'approche est de nature à renouveler l'exercice des politiques publiques, davantage considérées comme des guides et catalyseurs d'actions engagées par une multitude d'acteurs. Il est essentiel pour apprendre à traiter durablement le problème de la pauvreté.

Au total, la crise a certes contribué à accroître la pauvreté dans le monde, mais la persistance de la pauvreté était déjà un problème avant la crise : c'est l'un des écueils majeurs de notre développement économique, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, même s'il se concentre évidemment dans

5. Par exemple Yunus, M. (2010), *Building Social Business: The New Kind of Capitalism That Serves Humanity's Most Pressing Needs*, New York, PublicAffairs.

ces derniers. L'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2000 apportait un premier élément de réponse, en engageant pays industrialisés et pays en développement dans un contrat d'objectifs partagés sur la période 2000-2015, suivi par une batterie d'indicateurs. Comme l'ont montré les revues intérimaires, notamment en Septembre 2010 à New York, de nombreux pays n'atteindront pas ces objectifs. Quelle évolution des OMD serait alors souhaitable après 2015 ? Une démarche double paraît indiquée : d'une part définir à partir de ces objectifs un socle de principes fondamentaux susceptible de fonder l'émergence d'une politique sociale mondiale, avec un volant de ressources sécurisées ; d'autre part, pays par pays, définir des trajectoires spécifiques avec des indicateurs chiffrés, mais correspondant mieux aux situations initiales, aux spécificités et aux capacités d'évolution des différents pays.

Les nouveaux modes de lutte contre la pauvreté

Martin Hirsch
Agence du service civique

La crise a-t-elle changé la donne sur les manières de lutte contre la pauvreté ? Pour moi, la réponse est clairement et sans ambiguïté : «oui». Pour deux raisons :

– Il me semble que la crise a changé le consensus des économistes sur les questions de pauvreté.

– La crise induit que dans les prochaines années, il n'y aura pas davantage de ressources publiques pour lutter contre la pauvreté dans les différents pays. Il faudra donc agir autrement, puisqu'il faudra faire plus avec moins de moyens.

Ces deux changements constatés, je vais essayer d'illustrer quels types d'initiatives peuvent être pris.

▶ Une nouvelle approche de la pauvreté : la protection sociale universelle

Au niveau mondial, il me semble que le consensus des économistes a changé sur la dimension sociale que pouvait avoir la mondialisation. Pour faire bref, on disait encore récemment aux pays qui avaient peu de protection sociale : «développez-vous d'abord, devenez riches, sans tenir compte de la proportion d'inégalités que vous avez ; et puis un jour, vous pourrez vous pencher sur Bismarck et Beveridge ou Laroque, et ajouter des protections sociales comme nous, les pays les plus riches, nous en avons créées.» Aujourd'hui, en revanche, de nombreux économistes – que ce soit dans les revues économiques ou dans les institutions telles que le FMI, la Banque Mondiale, etc. – soutiennent l'idée qu'il est possible de construire

de la protection sociale appropriée dans les pays qui en sont dépourvus et que cela peut aider à leur développement plutôt que de le freiner.

D'où l'enjeu fondamental que nous avons cette année : mettre en place un socle mondial de protection sociale. J'ai l'honneur de faire partie d'une commission, présidée par Michelle Bachelet, qui travaille sur ce sujet. Nous nous efforçons d'élaborer des propositions de modes d'utilisation de la protection sociale qui puissent aider à atteindre le deuxième volet des Objectifs du Millénaire pour le Développement. C'est-à-dire que nous cherchons à mettre en marche un mode de lutte contre la pauvreté compatible avec le développement.

Dans ce domaine, les pays émergents, qui bénéficient d'une croissance rapide, constituent l'élément-clé. Mais si on prend l'exemple de la Chine, on constate deux caractéristiques :

– La première est que la part des salaires dans la valeur ajoutée a dégringolé de huit points au cours des quinze dernières années (elle représentait 56% de la valeur ajoutée, elle ne représente plus que 48%) et que les inégalités ont augmenté.

– La deuxième est que la Chine, dans les vingt ans à venir, vieillira autant que la France au cours des 120 dernières années. Les mécanismes traditionnels n'auront donc pas d'impact sur une partie de la population, et les inégalités risqueront de s'accroître.

Une partie du globe, celle des pays émergents, a donc les moyens à la fois de continuer à croître économiquement et de mettre en place une protection sociale. L'exemple qu'on prend en général est celui du Brésil qui, dans la même période, a eu une croissance aussi rapide que celle des pays du sud-est asiatique et a considérablement réduit sa pauvreté, grâce à des programmes de soutien aux familles en échange de scolarisation et de prise en charge de santé des enfants (programme *Bolsa Familia*). Le Brésil a ainsi, sans ralentir sa croissance, su réduire considérablement sa pauvreté.

Nous disposons donc d'un *framework* qui nous permet de déterminer comment les différents pays peuvent coordonner leurs efforts pour que la protection sociale augmente sans pénaliser la croissance et sans pénaliser l'emploi. Il s'agit, me semble-t-il, d'un élément fondamental de l'agenda international, avec ce paradoxe intéressant : la protection sociale étant d'ordinaire d'ordre essentiellement national, comment peut-on, sans interférer dans la souveraineté des États, coordonner les efforts dans les enceintes internationales ?

▶ Lutter contre la pauvreté avec moins de moyens : les nouveaux types de partenariats

S'il est possible de coordonner les efforts des différents pays, c'est qu'il y a des expériences transposables d'un pays à l'autre. Ceci m'amène à mon deuxième point : comment faire plus pour les pauvres avec moins de moyens publics ? Il me semble qu'il y a deux réponses à ce problème.

La première est de s'assurer que l'argent qu'on utilise a le meilleur rapport coût/efficacité. D'où l'intérêt en France, au Brésil, en Afrique du Sud, en Zambie, au Ghana, etc., d'avoir des programmes expérimentaux évalués avec des protocoles d'expérimentation *a priori* pour dire : «Si je teste tel transfert social aux familles, telle incitation à l'emploi, tel mécanisme assurantiel, y a-t-il oui ou non des résultats sur la pauvreté, sur l'éducation, sur la santé ? Et si oui, quelles sont les conditions pour faire passer ce programme à vaste échelle ?» Il s'agit là d'un élément fondamental : la réintroduction d'un département recherche et développement dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté. C'est nécessaire pour la France comme pour le reste du monde.

L'autre réponse est d'associer les entreprises dans un panachage de *social business*, de *bottom of the pyramid* et de partenariats public-privé. Nous essayons de le faire en France avec un certain nombre d'entreprises dans ce que nous avons baptisé un *Action Tank*. Nous nous attaquons là à un élément très précis de la pauvreté en France : non seulement les pauvres ont moins d'argent (ce que normalement beaucoup de gens savent, sauf certains un peu coupés des réalités du monde) mais, caractéristique moins bien connue, ils paient les services plus chers que les autres. J'ai, par exemple, un téléphone avec abonnement, et tout va bien ; mais avec un téléphone à carte, la minute téléphonée est 50% plus cher. Quand je demande à mon banquier un crédit, il me prête à 4% ; quand on est pauvre, il prête à 20% par un crédit *revolving*, etc.

En France, on a mesuré que l'impact sur la pauvreté de ce phénomène équivaut à un impôt spécifique sur les pauvres qui leur coûte deux milliards d'euros par an. Une sorte de sur-TVA sur les pauvres, donc. Pour lutter contre ce phénomène, il faut amener les entreprises à renoncer à une alternative négative, – tondre cette clientèle, ou la perdre – et à mettre en place une tarification, des modèles de coûts plus adaptés à cette population – qui représente tout de même entre 10 et 20% de la population dans les pays riches et 40 à 50% de la population dans les pays pauvres, afin que les pauvres puissent accéder à des services, à des produits à des coûts moindres. Dans ce but, les entreprises, les pouvoirs publics et les ONG doivent nouer de nouvelles formes de partenariats.

Le rôle de la micro-finance en Afrique

Martin Ziguélé
Ancien Premier ministre de la République centrafricaine

Parler de pauvreté pour l'Africain que je suis revient à demander à un poisson de décrire l'eau dans laquelle il vit. C'est cela la difficulté ; j'essayerai donc d'être très concret.

Voici mon conseil quand on arrive dans une ville africaine : se réveiller très tôt le matin, à quatre ou cinq heures, et aller en banlieue – les vraies banlieues, dans les entrées des villes. On assiste alors à un spectacle unique en son genre, et on trouve des exemples concrets de lutte endogène contre la pauvreté. On voit des centaines de femmes levées au chant du premier coq, en train d'allumer du feu pour mettre en marche leur gargote, pour faire des beignets, pour faire du café, des jeunes en train de faire des transactions pour les transports, etc. Tout ce monde-là se bat très tôt le matin pour assurer sa survie. Parce que la pauvreté est d'abord une question qu'on se pose le matin, au réveil : «Comment je peux faire aujourd'hui pour manger et nourrir ma famille ?». C'est aussi simple que cela. Ces femmes et ces jeunes y répondent avec beaucoup de souffrance et en puisant dans la solidarité, celle de la famille en premier lieu, pour se constituer le premier capital afin de se lancer dans les affaires. Mais pour qu'une activité se développe et se structure – surtout qu'une bonne partie de ces revenus sert en fait à nourrir la famille – il faut qu'il y ait des systèmes financiers accessibles à ces couches extrêmement fragiles de nos sociétés. Et c'est là où le problème se pose.

▶ La micro-finance dans le développement économique des pays d'Afrique

Les possibilités ouvertes par la micro-finance sont essentielles dans la lutte contre la pauvreté à la base. Le système financier classique répond aux aspirations des grandes entreprises et des PME du secteur formel, mais ne

s'adresse pas à la plus grande partie de ceux ou celles qui créent l'activité et créent une richesse qui échappe aux statistiques, mais qui existe et fait vivre des millions et des millions de personnes en Afrique.

Dès lors, que faire ? Il faut regarder la réalité et à partir de la réalité, tirer des leçons. La première chose à faire est d'aider réellement à la création de systèmes financiers décentralisés à l'intérieur des pays et dans les périphéries des zones urbaines. Prenons par exemple mon pays, la République Centrafricaine : nous sommes quatre millions, et en dehors des quatre villes qui sont à 200 kilomètres les unes des autres, il n'y a aucune structure ni de micro-crédit, ni de banque, ni de caisse d'épargne dans la totalité du pays. Tout simplement parce que les institutions financières, qui cherchent la rentabilité – et c'est la condition de leur survie – ne restent que dans les villes et ne s'adressent qu'à des entreprises du secteur formel.

▶ Comment appuyer le secteur financier décentralisé à la base ?

Je voudrais bousculer une idée reçue : les pauvres d'Afrique, les femmes d'Afrique, les jeunes d'Afrique savent ce qu'ils veulent. Ils s'organisent déjà par le biais d'associations d'entraide. Leur problème est le renouvellement de l'allocation financière. Sur ce point, l'ONU et la communauté internationale font un travail admirable ; mais ce travail n'est pas arrivé au seuil critique nécessaire pour booster la croissance et rendre impossible le retour en arrière.

S'il y a donc un plaidoyer à faire, c'est pour la micro-finance. Mais cette micro-finance ne doit pas s'arrêter à la micro-banque, elle doit s'étendre à la micro-assurance. Pourquoi ? Parce qu'en France, lorsqu'on tombe malade, on a la Sécurité sociale. En Afrique, quand on tombe malade, pour 98% de la population, la Sécurité sociale, c'est le parent, c'est la famille, c'est le voisin, lorsqu'eux-mêmes ont des ressources pour vous aider. Sinon, c'est la mort assurée. Ainsi, en Afrique, lorsque vous avez un peu de revenus, vous êtes le banquier de votre famille, la Caisse de Sécurité sociale de votre famille, le service des urgences de votre famille, et finalement les pompes funèbres de votre famille.

À l'étage supérieur : au niveau des très petites entreprises et des PME, il y a un problème réel de financement, parce que les schémas qui président à la distribution des crédits, et donc au soutien à la création de ces entreprises, ne permettent pas d'optimiser l'allocation des ressources à tous les entrepreneurs. Là encore, il faut penser à des solutions financières afin d'apporter des garanties collectives aux banques susceptibles de s'adresser aux PME et aux très petites entreprises.

La lutte contre la pauvreté n'est pas un sujet médiatique qui fait vendre ; je voudrais cependant souligner que ceux qui, de l'autre côté de la Méditerranée, de la Libye jusqu'en Afrique du Sud, se battent chaque jour pour essayer de s'en sortir, méritent l'attention et la réflexion de tous pour multiplier les initiatives, pour donner du soutien, pour donner non pas des poissons, mais donner des filets et empêcher que la rivière ne se tarisse.

Remarques sur la lutte contre la pauvreté au Mexique

José Cordoba
Anesco

Je ne suis pas un expert en matière de lutte contre la pauvreté. Je voudrais donc faire quelques remarques rapides, peut-être un peu iconoclastes en raison de mon ignorance.

▶ La stabilité macroéconomique, condition nécessaire pour une lutte efficace contre la pauvreté

Il est bien sûr évident que la stabilité n'est pas une condition suffisante, que le *trickle down* a des limites sévères, que l'État doit intervenir, qu'il faut des politiques spécifiques pour casser le cercle vicieux de la pauvreté. Mais la meilleure politique sociale ne pourra jamais compenser les effets négatifs d'une mauvaise politique économique. C'est ce que nous avons appris au Mexique : depuis quinze ans, nous vivons pour la première fois sans crise financière et, de ce fait, comme c'est le cas au Brésil et pour les mêmes raisons, le Mexique a fait de grands progrès dans la réduction de l'indigence et devient graduellement un pays de classe moyenne.

▶ La contribution des travailleurs émigrés

Deuxième remarque : les envois de fonds des travailleurs mexicains émigrés aux États-Unis constituent un instrument très efficace pour canaliser de façon concentrée des ressources considérables en direction des zones les plus pauvres. On connaît bien la géographie de la pauvreté extrême au Mexique : elle touche 20% de la population, 25 millions de personnes qui vivent dans 70 000 villages de moins de 1 000 habitants. Il est à noter que,

dans une grande mesure, ces villages sont également les « centres d'expulsion » des travailleurs migrants aux États-Unis. Les versements d'argent de ces travailleurs vers leurs familles deviennent par conséquent un mécanisme très ciblé pour atteindre les zones les plus pauvres. Ces versements sont considérables et s'élèvent à 25 milliards de dollars par an – c'est plus que le tourisme ou les recettes des exportations pétrolières. Distribué sur 25 millions de bénéficiaires, ce montant équivaut à 1 000 dollars par personne par an, ce qui est un apport très significatif pour ce niveau de revenu, sans doute plus important et plus productif que celui associé à nombre de programmes gouvernementaux.

▶ Un programme centralisé, en marge de la politique

Autre remarque, paradoxale, celle-là : au Mexique, nous avons pu constater que le programme public le plus efficace pour lutter contre la pauvreté est en vérité – osons le mot – follement technocratique. Jusqu'en 1995, une multiplicité de programmes luttait contre la pauvreté. Leurs dénominateurs communs étaient une vision communautariste, la décentralisation, beaucoup de sociologues et le clientélisme politique. Un programme inverse a depuis été mis en place. C'est un programme centralisé, électronique, nécessitant peu de bureaucrates, et situé en marge de la politique. Comment fonctionne-t-il ? Il s'agit d'un programme de transferts monétaires conditionnels. Il consiste en versements électroniques d'argent sur le compte des mères de familles de ces villages pauvres, à condition qu'elles envoient régulièrement leurs enfants à l'école, participent à des campagnes de vaccination et acceptent des appuis nutritionnels. La réception de l'argent est conditionnée, mais l'utilisation ne l'est pas. Le programme bénéficie à six millions de familles et son montant annuel est de l'ordre de 5 milliards de dollars. Le coût administratif de ce programme est très bas : 8%. C'est bien peu lorsqu'on connaît l'entropie habituelle des programmes publics en matière de lutte contre la pauvreté. Étant données la richesse et la centralisation des données statistiques, c'est également le programme le plus évalué. Les résultats ont été extraordinairement positifs en matière d'augmentation de la scolarité, de médecine préventive et d'alimentation. C'est, tel quel, le programme importé par le Président Lula au Brésil, sous le nom de *Bolsa Familia*. C'est aussi ce parrainage inattendu qui a rendu le programme « politiquement correct » face aux critiques de nombreux experts mexicains bien-pensants : trois différents Présidents de la République ont déjà maintenu ce programme sans changement… bien qu'ils en aient modifié le nom (*Oportunidades, Progresa*, etc.) pour s'assurer une sorte d'appropriation symbolique.

▶ Des distorsions importantes

Autre remarque, autre paradoxe : les bonnes intentions donnent souvent de mauvais résultats. Le cas d'école est la politique de santé publique mexicaine. Un travailleur du secteur formel finance ses dépenses de santé par le biais des contributions ouvrières-patronales, dans un schéma typique du *Welfare State*. Dans le secteur informel, c'est le contribuable qui finance les dépenses à travers le budget et les dépenses publiques. La couverture de la santé pour le secteur informel a beaucoup augmenté ces dernières années grâce à un programme nommé *Seguro Popular* – ce qui est indéniablement une évolution positive. Toutefois on a observé que ce système produit un arbitrage pervers, pour ainsi dire, sur le prix relatif de la formalité et de l'informalité : la formalité est taxée, l'informalité est subventionnée. Cela provoque des distorsions importantes, alimente un va-et-vient soutenu des mêmes travailleurs entre le secteur formel et informel, décourage la formation professionnelle, réduit les gains de productivité, encourage des salaires bas et interrompt la continuité des contributions au fonds de retraite.

▶ Un micro-crédit qui ne marche pas vraiment

Un dernier mot, sur le micro-crédit, instrument sans aucun doute porteur en matière de lutte contre la pauvreté. Au Mexique, comme dans le reste du monde, existe en ce domaine un considérable *continuum* entre l'usure et la charité. En règle générale au Mexique, les taux d'intérêt appliqués sont très élevés mais les coûts administratifs sont considérables et le taux de recouvrement des crédits est très bas. Quand le gouvernement intervient, le taux de recouvrement s'effondre encore plus. Certaines institutions privées – comme *Compartamos*, qui aujourd'hui est une banque cotée en Bourse – ont réussi à mettre en place un système de mutualisation des risques de non-paiement à travers des prêts groupaux et sont devenus très rentables. Mais il s'est avéré difficile de reproduire ce modèle : Yunus, le père de la micro-finance, et Slim, l'homme le plus riche du monde, se sont associés il y a quelques années pour concurrencer *Compartamos*… mais ce tandem de rêve a échoué. Tous ceux qui ont essayé de mettre en place des schémas de micro-crédits individuels ont également échoué. Comme instrument de lutte contre la pauvreté, le micro-crédit est sans doute plus efficace dans les pays à revenus bas, en Afrique ou en Asie, que dans les pays à revenus intermédiaires comme le Mexique.

Micro-Finance in Emerging Countries' Development

Mary Ellen Iskenderian
Women's World Banking

I can say to you unequivocally this morning that the markets that have achieved scale and penetration, and Bolivia and Bangladesh are probably the two best examples I can think of, are where micro-finance has been an important factor, but not the only one, in achieving measurable gains, in raising the poverty line, increasing educational levels and empowering women both politically and economically. But the key word here is scale: even with all of the attention that micro-finance has received, particularly since the 2006 Nobel Peace Prize, fewer than 200 million borrowers have been served. There is still an awful lot of work for us to do.

I think where the general public's understanding of micro-finance has probably deviated most from what is really happening on the ground, is that micro-finance has now moved considerably beyond merely the provision of credit. Today, micro-finance institutions are important delivery channels in the push toward greater financial inclusion for the nearly three billion people without access to any financial products or services. Micro-finance institutions are providing a far greater array of financial products, that now include savings, insurance and even pensions. The Women's World Banking Network, for example, is comprised of 39 micro-finance institutions and banks working in 27 developing countries. We serve 26 million clients, 80% of whom are women, and the total loan portfolio of those institutions now tops 7 billion dollars with an average loan size of 1,000 dollars. But I think that an even more interesting statistic is that the deposit base of those institutions now is nearly 6 billion dollars. The clients in our network are

saving on average 10-15% of monthly income. Remember these are people who are earning less than 2 dollars a day. Our institutions are finding that within three years of introducing saving products, they have six times as many savers as they do borrowers. And so, as the issue of financial inclusion moves on to the G20 agenda, we see that the State can play a very influential role, either through encouragement, or hindrance, in broadening financial access through micro-finance.

A few examples of where micro-finance has been done well or not so well

In Kenya today, an innovative, open, regulatory oversight has allowed that country –but also many developed countries– to leapfrog developing, in the provision of banking services through mobile telephony. In contrast, we are watching with great concern the regulatory backlash under consideration in India. The regulator is acting in response to, admittedly, uncontrolled growth, which was spurred by the influx of purely commercially, motivated capital into the micro-finance sector. But, if the regulator allows the pendulum to swing too far in one direction, the objective of financial empowerment for 9 million Indians, who are still not yet served by financial services, will be set back for decades. And then we have countries as diverse as Pakistan and Peru, where regulators clearly understood the differences that were necessary to regulate financial institutions that serve very poor people. They have created dedicated, regulatory oversight for micro-finance banks and very importantly, they have established credit bureaus, which can provide important protection against over-borrowing by micro-finance clients.

Financial products cannot solve all of the problems that a poor family faces, but by providing that family a level of stability, and the knowledge that everything they have built won't be swept away by a sudden unexpected illness or some other calamity, it allows poor families to make future-oriented choices to improve their lives, their children's lives, and I mean both boys and girls, and the lives of their communities.

Le rôle des banques dans la lutte contre la pauvreté

Christophe de Backer
HSBC

On n'attend pas HSBC (dont la puissance est quelquefois assimilée à tort à de l'arrogance), on attend encore moins sa filiale française (qui est positionnée surtout sur le segment de la clientèle patrimoniale), et on attend moins encore un dirigeant (ancien *golden boy*) de cette filiale, sur le thème de la pauvreté. Et pourtant, non seulement HSBC peut parler de la pauvreté, mais HSBC doit en parler.

Je voudrais d'abord rappeler le principe qui consiste à lutter contre la précarité en étant un acteur fiable et équitable de la création de richesse. Fondamentalement, la mission d'une banque est de financer l'économie en accompagnant ses clients dans la construction d'un monde durable – même si ce terme est maintenant presque galvaudé. C'est là que les objectifs stratégiques d'une banque et les objectifs de la lutte contre la précarité se rejoignent. HSBC, en s'implantant dans 87 pays, le fait de façon solide. Nous sommes en relation étroite avec l'ensemble des représentants qui constituent la réalité d'une société : les clients, les employés, les pouvoirs publics, les régulateurs, l'ensemble des représentants de la communauté. Et nous le faisons de façon pérenne. C'est une généralité bien connue, mais il n'est pas inutile de la rappeler.

▶ Les modes d'action d'HSBC

Que fait une banque comme HSBC aujourd'hui pour appréhender ce concept de lutte contre la précarité, et quels sont les thèmes sur lesquels il faut encore réfléchir ?

La première action d'HSBC est évidemment le soutien à ses clients. Non pas seulement aujourd'hui ou demain, au jour le jour, mais le soutien de ses clients lorsqu'ils sont au bord de la précarité. HSBC, comme chacun sait, a été un acteur des *subprimes*. Certains de nos clients aux États-Unis et au Royaume-Uni ont été touchés par cette crise, et il a fallu leur venir en aide, mettre en place des programmes de sauvegarde de la propriété immobilière, éviter les saisies immobilières. C'est dans ce but que nous avons mis en place les *Home Ownership Programs*, qui ont permis à 100 000 prêts et à 14 milliards de dollars de prêts d'être structurés. Nous avons ainsi évité la mise au ban d'une grande partie de nos clients touchés par la crise des *subprimes*. Toujours aux États-Unis et au Royaume-Uni, nous avons également soutenu les porteurs de carte de crédit qui ont été mis dans des situations extrêmement délicates. Nous avons heureusement moins connu cette réalité-là en France.

Deuxième action : être un participant engagé de la micro-finance. La banque ne fait pas partie des acteurs de la micro-finance, mais elle se lie avec eux. Une fois de plus, quand on est une banque telle que HSBC, la micro-finance recouvre des réalités très différentes selon qu'on est aux États-Unis, en Amérique Latine ou en France. Il n'y a qu'en Inde que HSBC flirte un peu avec la micro-finance, puisque nous intégrons dans notre activité de banque d'entreprise une activité qui s'étend jusqu'à ce segment de clientèle. Mais nous nous contentons sinon d'accompagner, et nous en sommes très heureux, des gens comme l'ADIE en France, ou de nous associer à des initiatives dans les pays émergents. Nous accompagnons également des fonds de capital-risque solidaires qui nous permettent d'approcher cette réalité, que ce soit FinanCités ou BAC, un fonds qui permet à des entrepreneurs des cités d'accéder à l'entreprise et d'échapper ainsi à la précarité.

Troisième initiative, nous ouvrons nos recrutements à des milieux pauvres, à des quartiers pauvres. Là encore, nous le faisons non pas directement – cela ne nous est pas possible –, mais par le biais de partenaires (IMS Entreprendre, ACRE *recruitment*) avec lesquels nous faisons en sorte que des collaborateurs de quartiers très difficiles accèdent à des postes de chargé d'accueil, de chargé de clientèle ou à des postes que nous avons à pourvoir dans nos sites centraux. Nous avons également la capacité d'organiser des forums « Emploi diversité » et accueillons des programmes de *coaching*. Nous ouvrons ainsi le recrutement aux populations défavorisées.

▶ Un programme d'éducation dans vingt-huit pays

La quatrième et dernière initiative concerne l'éducation. C'est un point très important. Nous approchons l'éducation de deux manières différentes.

D'une part, nous fournissons à nos clients partout dans le monde un apprentissage et un entraînement à la bonne gestion de leurs affaires. C'est une façon supplémentaire d'éviter la précarité et la pauvreté. Nous avons déployé ce programme dans vingt-huit pays.

D'autre part, en France, nous avons des initiatives en matière d'éducation qui certes apparaissent plus anecdotiques, mais qui constituent notre façon d'appréhender le futur. Nous considérons que notre rôle est de préparer les générations futures en leur permettant d'accéder à l'éducation. Le choix que nous avons fait en France est d'utiliser la culture comme moyen d'accéder à l'éducation, et de rendre cette culture accessible à des jeunes des milieux défavorisés. Il nous semble qu'en mettant en place ce genre de programme, nous jouons notre rôle auprès des populations menacées par la pauvreté.

Voilà ce que nous faisons en tant que banque. Voilà ce sur quoi nous réfléchissons, et les pistes sur lesquelles nous allons encore réfléchir.

Un banquier peut-il être « pro-pauvre » ?

Michel Cicurel
Compagnie Financière Edmond de Rothschild

Le Président chinois Jiang Zemin, rappelant la stratégie de lutte contre la pauvreté, énoncée à maintes reprises par Deng Xiaoping, déclarait à un grand journaliste américain : « édifier un socialisme à la chinoise, cela signifie qu'une partie des régions et des personnes peuvent s'enrichir d'abord, avant d'aider les autres à accéder ensuite à la richesse. » Il faut dire que la Chine populaire aura brillamment réussi à réduire sa pauvreté, passée de 85 à 15% de la population, grâce à une croissance forte et inégalitaire. Ainsi, le meilleur moyen de lutte contre la pauvreté serait la croissance et l'effet de ruissellement plutôt que les stratégies pro-pauvres préconisées par l'ONU. Est-il bien raisonnable pour un vilain banquier, responsable de la crise et de tous les maux, de s'aventurer sur cette voie ?

La crise, me semble-t-il, n'aura fait qu'accélérer les métamorphoses engendrées depuis trente ans par la mondialisation. Sans doute la globalisation a-t-elle accompli la prophétie de Marx en enrichissant le capital jusqu'à le menacer de destruction. Les actionnaires des entreprises de toute taille portées par la croissance du marché mondial, les propriétaires fonciers et immobiliers profitant de l'urbanisation liée au développement, les rentiers enrichis par la modération de l'inflation résultant de la concurrence internationale, bref tous les détenteurs de capital de tous les pays ont profité largement de la mondialisation, et souffert symétriquement de la crise mondiale.

▶ La guerre mondiale des pauvres a commencé

En revanche, pour les pauvres l'Internationale du XXIe siècle se chante à l'envers : « Prolétaires de tous les pays, déchirez-vous ! ». De fait, la guerre

mondiale des pauvres a commencé. Les conditions de vie des populations du monde émergent d'Asie ou d'Amérique latine ont formidablement progressé, mais demeurent très inférieures à celles des économies développées. Les classes populaires des pays riches sont condamnées par leurs rivales émergentes soit au chômage de longue durée, soit à la loi d'airain des bas salaires qui favorise le phénomène récent du travailleur pauvre en Europe ou aux États-Unis.

Quant à la classe moyenne des pays riches, qui a profité abondamment des importations à très bas prix, elle est guettée par le fantasme de la prolétarisation et craint de se serrer trois fois la ceinture : une première fois pour solder son passé de cigale en remboursant ses dettes ou celles de l'État providence en faillite ; une deuxième fois pour nourrir et soigner ses vieux ; une troisième fois pour prendre en charge ses pauvres éliminés de la compétition mondiale. Allez donc lui en demander une quatrième pour s'intéresser à la pauvreté dans le monde !

Les partis populistes font donc recette en prônant la Corrèze plutôt que le Zambèze et l'édification d'une illusoire ligne Maginot contre les pays «submergents». Désormais, dans les démocraties occidentales, les aides à la pauvreté sous toutes leurs formes risquent de devenir une obscénité politique. Pourtant la pauvreté de nos pays riches n'a rien à voir avec celle du Tiers-monde, même émergent. Notre pauvreté est relative, tandis que près d'un milliard et demi d'individus demeurent en dessous de un dollar et demi de revenu quotidien, seuil de pauvreté absolue.

Ce populisme aggravé par la crise ajoute encore à vingt ans de scepticisme sur les politiques mondiales de lutte contre la pauvreté. La lassitude des donateurs dans les années 1990 avait conduit à l'accord sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement des années 2000. Beaucoup d'intelligence avait suscité de très intéressantes réflexions sur les objectifs et les moyens. Résultat : en dehors de la Chine où la pauvreté a reculé de façon spectaculaire, les succès sont imperceptibles. Avec des classes populaires inquiètes et des élites sceptiques, les démocraties occidentales sont condamnées au «déni de pauvreté». Hors la croissance mondiale, point de salut !

Je crois profondément que le traitement spécifique de la pauvreté dans le monde ne trouvera de solutions qu'à l'échelle de communautés plus étroites et plus égoïstes que la communauté internationale. Nos électeurs exaspérés finissent par admettre une solidarité intéressée avec leurs voisins immédiats : Grèce ou Portugal pour défendre l'euro, ou, pour conjurer le cauchemar de déferlante migratoire, Maghreb et Afrique noire en Europe, Mexique aux États-Unis.

En revanche, au niveau international, je n'imagine que deux approches. La première est la « discrimination positive » : on ne peut imposer à la Chine ou à l'Inde un taux de change réaliste ou une politique sociale généreuse tant que leur niveau de vie moyen demeure si bas, même s'il augmente plus vite que le nôtre. La deuxième, c'est le détour par le développement durable. Le lien a été amplement démontré dans les objectifs du Millénaire entre la misère et les dérèglements climatiques, notamment leurs conséquences sur l'eau potable et l'agriculture. L'opinion mondiale devient sensible aux préoccupations écologiques et le recours aux financements innovants infiniment plus simple à vendre à la communauté internationale sur ce thème que sur celui de la pauvreté qui divise.

La Chine génère déjà plus de CO_2 que les États-Unis. Si le Chinois moyen enrichi en arrivait à dégrader l'atmosphère autant que son homologue américain, adieu notre planète commune ! Les premières victimes seraient les plus défavorisés de la planète. S'agissant de la lutte contre la pauvreté, un consensus entre les riches et nouveaux riches du G20 pourrait être : « Touche pas à mes pauvres et je toucherai pas à notre air ! »

Le secteur privé et la lutte contre la pauvreté

Pierre-André de Chalendar
Saint-Gobain

Je voudrais d'abord faire une remarque sur ce qu'on entend par secteur privé, qui s'oppose à secteur public mais qui en fait recouvre des réalités assez différentes. Le secteur privé renvoie à des individus, qui peuvent avoir un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, comme le montre par exemple le développement de la philanthropie aux États-Unis. Il comprend les associations, les organisations de toutes sortes, historiquement les églises, etc., qui ont pour objet de lutter contre la pauvreté. Enfin, il comprend les entreprises privées, dont la fonction sociale est de faire du profit en créant des richesses, et qui n'ont donc *a priori* pas grand-chose à voir avec la pauvreté. Cette répartition est, à mon sens, très importante.

La contribution principale des entreprises privées est de créer des richesses. Quand les États ont besoin d'argent, où le trouvent-ils ? Dans la création de richesse des entreprises. S'il faut des politiques sociales, il faut d'abord créer des richesses : c'est là le rôle des entreprises. Cela étant posé, les entreprises s'intéressent de plus en plus directement à un certain nombre de sujets de lutte contre la pauvreté. Elles peuvent y prendre part de deux manières.

▶ La responsabilité sociale des entreprises

D'abord, elles peuvent participer à la lutte contre la pauvreté en considérant qu'elles ont sur leur environnement un rôle social qui n'est pas incompatible avec la notion de production de profits. La responsabilité sociale des entreprises est une notion qui se développe fortement. Pourquoi

les entreprises s'y engagent-elles ? D'abord par souci de leur image, de leur réputation. Ensuite, parce qu'elles sont mises en cause par des organisations non gouvernementales. Elles le font également pour répondre à la demande des investisseurs, qui y sont de plus en plus sensibles. Enfin, parce que leurs employés sont demandeurs d'un rôle social et d'une action qui fasse du sens.

Saint-Gobain le fait surtout par fidélité à l'histoire tricentenaire et aux valeurs de l'entreprise qui nous amènent à trouver assez naturel de considérer que nous avons un rôle dans notre environnement – même si les autres motivations peuvent s'y ajouter. Un article récent de *The Economist* disait : «La responsabilité sociale de l'entreprise est *just good business*, ce qui signifie qu'elle permet d'améliorer l'efficacité de l'entreprise.

La manière de faire des entreprises privées a beaucoup évolué dans le temps. Les actions ciblées qu'elles mènent au nom de leur responsabilité sociale sont d'autant plus efficaces qu'elles respectent deux conditions. La première est d'agir dans des domaines relativement proches de leur secteur d'activité. C'est pour cette raison que chez Saint-Gobain, nous travaillons sur des sujets liés à l'habitat social et à la précarité énergétique. La deuxième repose sur la forte implication de leurs salariés, qui en tant qu'individus sont très sensibles à ces thèmes.

▶ Les pauvres, un marché potentiel pour les entreprises ?

Une autre motivation des entreprises privées à lutter contre la pauvreté est de considérer que les pauvres représentent un marché potentiel considérable, qu'il faut cependant solvabiliser, ce qui est un frein significatif. La demande existe et est, dans certains cas, très importante. Par exemple, depuis plus de cent ans, Pont-à-Mousson achemine avec ses canalisations l'eau potable partout où elle le peut, et en général dans des pays pauvres. Bien souvent c'est l'offre qui pose problème, car Pont-à-Mousson n'est pas en mesure de produire des tuyaux qui soient suffisamment abordables pour être achetés par les populations des pays pauvres.

Nombreux sont les exemples de sociétés qui se sont réinventées afin d'exploiter le marché que représente la solvabilisation d'une demande pauvre, mais il y a des cas où cet ajustement est plus difficile. Dans le cas de Saint-Gobain, nous déployons une série d'actions dans le domaine de l'habitat modeste. Au Brésil notamment, nous menons d'importants programmes pour construire des maisons abordables à 10 000 ou 20 000 euros. Nous sommes encore très loin de l'objectif de la maison à 300 dollars, qui permettrait de répondre vraiment aux besoins de logement dans les pays

pauvres. Nos équipes de R&D travaillent pour atteindre cet objectif. Cet exemple peut paraître anecdotique, mais il illustre bien le type de démarche que mènent beaucoup d'entreprises aujourd'hui. L'exemple d'Essilor dans le domaine des lunettes est une réussite.

Le défi pour les entreprises est de parvenir à trouver des solutions complètement différentes qui révolutionnent leur modèle de développement tout en contribuant activement au développement durable des populations pauvres.

Des actions plus ciblées contre la pauvreté

Serge Villepelet
PwC

Les formes de la lutte contre la pauvreté partout dans le monde, y compris dans les pays développés, sont en train d'évoluer dans le sens d'actions plus ciblées et surtout impliquant et responsabilisant les personnes concernées. Ces nouvelles formes, qu'il s'agisse du *social business*, de la micro-entreprise ou de l'économie sociale et solidaire, impliquent tous les acteurs : les bénéficiaires, les institutions internationales, les États et le secteur privé, dans des actions de partenariat où tous sont gagnants.

Pour m'en tenir à l'engagement du secteur privé, j'imagine aisément que des esprits chagrins y trouvent à redire, considérant que les intérêts économiques ne peuvent que dévoyer le social, mais je répondrai à ces belles âmes comme Péguy en leur disant qu'« ils ont les mains propres certes, mais ils n'ont pas de mains ! »

Parmi les grandes entreprises françaises, nous avons des pionniers en ce domaine : Danone, Essilor et Véolia. Cela est bien connu, mais pour mémoire je rappellerai la première expérience lancée par le fonds d'investissement Danone *Communities*, *Grameen Danone*, la création d'usines de transformation du lait permettant aux enfants du Bangladesh de se nourrir de yaourts de haute qualité nutritive à un prix accessible à leur famille, quelques centimes d'euro. Le modèle est parfait : pas de dépenses inutiles (publicité, packaging), circuit de distribution court (ce sont les paysannes qui distribuent), péréquation pour couvrir les coûts (la partie vendue dans les villages l'est en dessous du prix de la production, mais la partie vendue dans les villes l'est à un coût supérieur), ce qui conduira le

projet à trouver son équilibre financier avec trois usines, dont la deuxième est en phase de démarrage. Danone envisage aussi que les profits éventuels de cette opération permettront de financer la recherche menée pour de nouveaux produits adaptés à ces marchés.

Un retour sur investissement en termes de recherche

Une grande multinationale motivée par cette nouvelle approche peut avancer plus vite que l'aide internationale et entraîner derrière elle d'autres grandes sociétés vers un nouveau type de coopération Nord-Sud : c'est ce qui s'est passé dans les pas de Danone, car Véolia au Bangladesh développe aujourd'hui sur le même schéma un projet pilote d'assainissement et de distribution d'eau à un prix accessible, l'eau de Véolia étant distribuée à travers un réseau de bornes-fontaines dans les villages, et la rentabilité étant assurée par une distribution complémentaire d'eau vendue plus chère en bouteilles dans les villes. Le même modèle vertueux a présidé à l'action menée par Essilor en Inde, combinant gratuité des examens de vue dans les villages et vente à un prix abordable de lunettes à double foyer. Ces expériences ne sont pas seulement de bonnes actions, elles ont un retour sur investissement en termes de recherche et de découvertes de nouveaux produits applicables à d'autres pays en voie de développement.

Sur ce chapitre, et en dehors de la France, il est naturel d'évoquer l'action menée en Afrique subsaharienne par la Fondation Bill et Melinda Gates, dont le but est d'apporter des innovations en matière de santé et d'acquisition des connaissances, en vue de lutter contre les maladies dans les pays pauvres, et notamment contre le Sida. Cette fondation a aujourd'hui un capital de plus de 50 milliards d'euros, supérieur au PIB des 2/3 des pays du monde (en 2006, Warren Buffett a décidé d'y dédier 80 % de sa fortune et Bill Gates 95 % de la sienne). C'est dire le rôle déterminant de cet acteur privé dans la lutte contre les effets de la pauvreté.

J'en viens maintenant à PwC, entreprise de services intellectuels. Toutes les firmes PwC dans le monde sont engagées dans des actions conformes aux principes de l'économie sociale et solidaire. Je prendrai deux exemples. Le premier en Afrique du Sud : PwC Afrique du Sud a fondé en 1992, en liaison avec la Chambre Nationale d'Industrie le *Business Skills for South Africa Foundation* (BSSA) afin de former des entrepreneurs ruraux, et notamment les femmes depuis 2006 à travers la *Faranani Rural Women Training Initiative*. Aujourd'hui ce sont plus de 20 000 entrepreneurs ruraux qui ont ainsi été formés avec succès et qui contribuent à l'efficacité de l'économie rurale du pays.

« Votre projet/Notre projet »

Et en France que faisons-nous ? Tout d'abord nous avons créé voici plus de dix ans le Club de l'Économie sociale, club de réflexion sur les nouvelles formes de solidarité sociale et leurs process économiques, club que nous animons avec le CEGES (Conseil des Entreprises Employeurs et Groupements de l'Économie Sociale) et que nous sponsorisons avec la BPCE. Ceci témoigne de notre engagement de longue date aux côtés des acteurs de l'économie sociale.

Par ailleurs nous sommes partie prenante du programme « 100 000 rencontres solidaires » mené par le Club Horizons que nous sponsorisons. Ce programme, est bien connu de Martin Hirsch, puisqu'il a été mis au point avec l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives : il a pour objet d'aider de jeunes professionnels en difficulté et recherche d'emploi bénéficiaires du RSA en les mettant en contact avec des professionnels expérimentés aptes à les guider.

Enfin, nous avons créé en 2007 la *Fondation d'entreprise PricewaterhouseCoopers France* pour la Culture et la Solidarité. Notre Fondation a signé un partenariat avec l'ONG Planète Urgence : dans ce cadre notre entreprise a déjà permis à plus de soixante de ses collaborateurs de piloter en Afrique et à Madagascar des missions de mise en place de micro-crédits, de gestion de projets, de formation à la comptabilité ou de planification commerciale. Notre Fondation poursuit aussi en interne un important programme baptisé « Votre projet/Notre projet » qui vise à soutenir les engagements solidaires de nos collaborateurs au sein d'associations caritatives ou d'insertion économique. Un des projets retenus cette année consiste à aider l'association Alafia Nati, que portent deux de nos collaboratrices et dont le but est de favoriser la scolarisation des enfants de l'Alakora au Nord-Ouest du Bénin : l'aide de PwC a permis de financer la location d'une maison adaptée aux besoins des enfants afin de les sortir de la rue.

Pour revenir aux exemples de Danone, Véolia et Essilor, entreprises créatrices de produits, la question qui se pose est, au-delà de notre engagement solidaire fondé sur nos convictions, le retour sur investissement qu'une entreprise de services intellectuels comme PwC peut attendre de ces actions. Je crois que ce retour se mesure essentiellement en termes de RH. Nos jeunes collaborateurs sont ainsi aidés par leur entreprise et dans leur entreprise à trouver un sens à leur vie qui dépasse la simple expertise professionnelle. En outre, ils sont ainsi préparés aux nouvelles formes, plus humaines, plus solidaires de l'économie mondialisée de demain dans laquelle ils auront à exercer leur métier.

Échanges

Moustapha Niasse

La pauvreté est un drame et la précarité est une tragédie d'enlisement. La pauvreté se vit au quotidien ; l'enlisement c'est l'arrêt de tout espoir sur l'avenir. La problématique est de savoir s'il faut lutter contre la pauvreté qui est englobée par la précarité ou s'il faut lutter contre les deux ?

Pauvreté et précarité, ce n'est pas pareil. La précarité est une conséquence de la pauvreté, mais la précarité l'englobe parce que c'est l'enlisement dans le marigot du découragement et de la résignation. Cela se pose dans notre pays. Le Premier Ministre Martin Zéguélé, mon ami, l'a souligné. Deux chiffres rapidement : à Dakar, au port, les porteurs, les portefaix perçoivent 3,5 euros chaque jour de travail sur 26 jours parce que les syndicats ont obtenu que même le pauvre ne travaille pas le dimanche même s'ils le veulent ; c'est une conquête sociale. Cela donne 65 euros de revenu par mois pour un père de famille avec deux femmes – je n'en ai qu'une et je n'en aurai pas d'autre –, mais deux femmes, trois femmes, quatre femmes, douze enfants, avec 65 euros de revenu mensuel, c'est la précarité et c'est plus grave que la pauvreté.

Il faut encore dire que ce sont les pays pauvres qui paient le plus cher les produits et les services : pour prendre le vol Air France de Dakar à Paris, d'Abidjan à Paris, de Conakry à Paris, c'est 10 000 euros. Pour les pays pauvres en première classe 6 000 euros, 3 000 dans la dernière classe. Alors qu'on fait Paris-New-York sept fois avec ces 10 000 euros pour une traversée.

Martin Hirsch

Faut-il complètement distinguer la pauvreté et la précarité, je n'en suis pas complètement convaincu. Il se trouve que justement pour le socle de protection sociale, je suis allé de Delhi aux Favelas de Rio, de Pretoria à Cotonou et des régions pauvres de France, pour travailler sur lieux où il y a une très forte

interpénétration entre pauvreté et précarité. Les politiques qui répondent à la pauvreté peuvent être des politiques redistributives, particulièrement pour les pauvres très âgés.

La précarité est une situation dans laquelle on peut être pauvre, on peut être menacé de pauvreté sans être pauvre. C'est une situation dans laquelle on est strictement incapable de vivre dans la stabilité, d'avoir des projets d'avenir, de pouvoir investir. C'est là où les réponses, que ce soient les réponses assurantielles, les réponses de micro-crédits, les réponses de soutiens, les réponses d'éducation, etc., sont importantes. Il me semble que si on doit lutter contre la pauvreté et la précarité, c'est effectivement par un *mix* entre l'action des pouvoirs publics et l'action des entreprises, un *mix* entre des politiques redistributives et des politiques d'initiatives économiques comme celle sur les micro-crédits qui était évoquée. Je pense que le pire serait de choisir entre les unes et les autres.

Lionel Zinsou

Juste une réaction africaine encore. La crise change-t-elle les objectifs et les moyens de lutte contre la pauvreté ? Premièrement elle change la crédibilité de l'Occident pour résoudre le sujet. Il y a une déroute intellectuelle et morale des pays occidentaux qui n'ont pas vu venir cette crise, qui l'ont mal gérée ; crise qui franchement nous a dérangés, nous autres pays pauvres ; là je parle en Béninois : franchement, vous auriez pu nous épargner votre crise financière.

Donc première chose qui a changé, me semble-t-il, et je partage l'avis de mon bon maître Monsieur Cicurel : il va falloir que les pays européens s'occupent de leurs pauvres de proximité parce qu'ils ne vont plus pouvoir s'occuper de nous. En fait, nous ne leur demandons plus. Il y a un problème de crédibilité de l'Occident. Nous avons toujours notre problème de pauvreté, mais nous ne demandons plus au nord du monde de le résoudre.

Je vous rappelle que, comme l'a dit Monsieur Cordoba, 25 milliards de dollars viennent des transferts des Mexicains de l'extérieur ; en Afrique, ce sont 50 milliards de dollars. C'est supérieur à l'aide au développement, c'est supérieur aux investissements directs, c'est un phénomène complètement nouveau qui ne se présentait pas du tout de cette façon il y a vingt ans.

La crise a-t-elle changé ? Oui, elle a accéléré l'importance, la façon dont les pauvres expatriés dans les pays riches continuent à aider les pauvres de leur pays d'origine. C'est un phénomène absolument majeur, beaucoup plus important que l'Occident.

Les entreprises européennes, nord-américaines sont-elles les plus qualifiées pour réfléchir sur la réduction de la pauvreté dans les pays riches ? Ou bien les très grandes entreprises des pays qui furent pauvres naguère, voire qui le sont encore ? Il y a de très grandes entreprises dans les pays pauvres. C'est un fait nouveau. De même qu'il y a plus de riches aujourd'hui dans les pays pauvres que dans les pays riches, –c'est un phénomène aussi un peu troublant–, il y a beaucoup de très grandes entreprises. On est beaucoup plus à l'écoute du Bangladesh d'où est venue la micro-finance, on est beaucoup plus à l'écoute du Brésil, on est beaucoup plus à l'écoute de l'Inde, et, il faut le dire, de la Chine. La crise a-t-elle changé les objectifs et les moyens de lutte contre la pauvreté ? Oui, les moyens sont ailleurs, on les attend des pays émergents et on les attend de nous-mêmes, on les attend de nos diasporas. A-t-elle changé les objectifs ? Non. Mais en fait, on ne va plus en parler avec vous.

Pierre Jacquet

Un thème essentiel est apparu dans cette table ronde, celui de la double peine qui frappe les populations pauvres : non seulement elles sont pauvres, mais en outre l'accès à tous les biens et services essentiels ou moins essentiels est beaucoup plus coûteux. C'est ce qu'on appelle en économie une défaillance très profonde des marchés qui appelle évidemment des politiques publiques.

Ce que le panel nous a dit aussi sur les politiques publiques c'est que leur *design* compte énormément. Il y a des bonnes intentions qui peuvent avoir des effets pervers. Tout est donc dans la conception. Des exemples de politiques publiques réussies ont été évoquées dans le panel. On a aussi attiré l'attention sur le rôle de la R&D en matière des politiques publiques et sur l'importance de l'expérimentation.

Je crois que nous vivons un moment extrêmement important de renouvellement de l'idée de politique publique. Il y a moins de ressources, il y a la crise, il faut donc s'appuyer sur de nouveaux acteurs et concevoir la politique publique non pas dans une tour d'ivoire isolée avec des objectifs qui lui sont propres mais comme catalyseur d'un ensemble des acteurs du secteur privé, du secteur financier, des sociétés civiles. C'est cela qui doit nous guider dans le souci de lutte contre la pauvreté. Il y a beaucoup de choses qui se font, beaucoup d'exemples. Le moment est venu de rendre compte de ces exemples, de les poursuivre, de les analyser, de les évaluer et de faire apparaître de nouvelles idées qui peuvent nourrir la réflexion et l'action.

Deuxièmement, le rôle de l'accès au financement a été encore une fois très présent dans nos débats. Je crois qu'il a été dit et il y a plusieurs études qui le confirment évidemment, que les populations pauvres utilisent énormément

de services financiers ; on pourrait même dire qu'elles en utilisent d'autant plus que leurs moyens sont limités. Or ces services financiers sont aujourd'hui encore insuffisamment produits. La micro-finance a apporté des éléments de solution, il faut qu'elle évolue vers d'autres services financiers. L'évolution a déjà commencé à se produire, Mary Ellen Iskenderian nous l'a rappelé. Mais je crois que l'analyse des besoins des populations pauvres doit être celle qui doit nous guider dans la conception de ces nouveaux produits financiers.

On a aussi beaucoup parlé du rôle du secteur privé, de la légitimité et de l'intérêt des entreprises. Je crois que c'est un des éléments importants de l'évolution récente qui s'est traduit parfois par des démarches qui relevaient plutôt de la communication et des relations publiques. Mais dans le lot de ces initiatives qui ont été lancées, il y a aussi des choses extrêmement intéressantes. Je crois qu'il y a une véritable révolution en effet dans l'approche de ces problématiques. Il faut suivre ces évolutions, en rendre compte là aussi, les évaluer et les encourager.

Je terminerai par une recommandation qui n'est pas liée à la crise : je perçois une demande forte pour l'efficacité de cette aide et pour une re-conception de cette aide dans le sens de beaucoup plus d'écoute, de dialogue et de partenariat. Ce thème n'est pas nouveau, pas plus que celui de la responsabilité des États africains, des États en développement non plus.

Nous sommes aujourd'hui dans une période de rupture, et ce que la crise appelle, c'est un renouvellement des politiques publiques. Et dans ce renouvellement, l'innovation viendra au moins autant des pays en développement que des pays riches, et c'est cela qui doit nous encourager au dialogue.

16.

Nouveaux acteurs, nouvelles ambitions, nouvelles régulations

Les années 1990 et 2000 avaient vu s'imposer une conception minimaliste du rôle de l'État dans l'économie, voire dans la société. La crise financière a consacré l'échec de cette vision et les mesures prises en réaction ont remis les États au centre du jeu économique. Mais il ne s'agit pas pour autant de réhabiliter les vieilles recettes de l'interventionnisme, qui n'avaient pas fait leurs preuves. Le risque aujourd'hui est que l'aspiration à plus d'État soit déçue ou donne lieu à des dérives, qu'elles soient de nature économique ou politique : erreurs de pilotage, retour des rentes et des intérêts constitués.

Il s'agit aujourd'hui d'inventer les nouveaux modes de régulation qui répondront aux défis d'économies intégrées, porteuses d'opportunités mais aussi de plus en plus complexes et donc de plus en plus risquées.

Une partie de la réponse se trouve dans la coopération entre les gouvernements, telle qu'incarnée par la discussion du G20 mais aussi par la construction d'espaces de solidarité régionale. Mais l'essentiel de la réponse demeure à inventer au sein des sociétés elles-mêmes. C'est une chance historique mais aussi une lourde responsabilité pour la croissance, l'équité et la stabilité du monde de demain.

Cercle des économistes

Benoît Cœuré

Témoignages

Renato G. Flores Jr. • Béji Caïd Essebsi • Hadeel Ibrahim • Pierre-Louis Lions
Javier Moreno Barber • Salil Shetty • ZHU Min

Modérateur

François-Xavier Pietri

Conclure par la politique

Benoît Cœuré

Pendant deux jours, nous avons parlé d'économie, il faut conclure par ce qui est vraiment important, c'est-à-dire la politique.

Qu'est-ce que cela signifie de parler de la politique ? Cela signifie parler de la manière dont les sociétés peuvent concevoir, s'approprier ou dans certains cas censurer les réformes économiques qui sont conçues par les gouvernements, par les associations de gouvernement ou par les organisations internationales. Cela signifie qu'il faut parler de la soutenabilité politique des réformes qui ont été évoquées. Nous avons entendu Madame Pécresse, Monsieur Trichet et Monsieur Borg parler de la gouvernance et des réformes nécessaires en Europe, sous leur angle de responsables institutionnels, l'angle des responsables politiques.

Nous avons entendu dans la table ronde dirigée par Jean-Paul Betbèze[1] parler du rôle du G8 et du G20 qui sont des associations de gouvernement. Nous allons maintenant parler du reste, c'est-à-dire du rôle des sociétés civiles, du rôle de tout ce qui contrôle, oriente et structure l'action des gouvernements. Nous allons parler de la science également, du contrôle scientifique de la régulation et des décisions politiques autour peut-être d'un exemple particulièrement important et particulièrement frappant en ce moment qui est l'exemple de ce qui se passe en Méditerranée.

Nous avons cette mer commune la Méditerranée, et nous avons en miroir de part et d'autre de la Méditerranée des processus qui sont d'une certaine manière parallèles ou symétriques mais aussi opposés. Nous avons au Nord de la Méditerranée des gouvernements en zone euro qui tentent de mettre

1. Voir pages 636 à 666.

en œuvre des réformes structurelles parfois en suscitant des réactions fortes de leur population. On l'a vu en Grèce, on l'a vu en Espagne, les processus gouvernementaux sont en marche mais ils sont challengés, et parfois contestés par les populations et les sociétés civiles. À l'inverse, au sud de la Méditerranée, nous avons cet espoir formidable du printemps arabe avec des révolutions qui viennent de la société, qui viennent du peuple, et des gouvernements qui doivent réfléchir à leur propre évolution et à la manière de transcrire ces aspirations qui viennent du peuple en orientations politiques.

Nous avons donc ces deux mécanismes symétriques mais qui se croisent de part et d'autre de la Méditerranée, c'est de tout ceci que nous allons parler.

Le Printemps de Tunis

Béji Caïd Essebsi
Premier ministre de Tunisie

Depuis le début de l'année, la Tunisie est en train de vivre une expérience unique dans son histoire. Et c'est une expérience qui mérite d'être expliquée.

Nous vivons en Tunisie une révolution à la tunisienne. Pourquoi à la tunisienne ? Parce que pour la première fois dans notre histoire, c'est la jeunesse d'une région défavorisée de la dorsale tunisienne qui s'est révoltée de façon spontanée. Une jeunesse qui s'est révoltée les mains nues, sans armes. Elle s'est révoltée aussi sans encadrement, sans *leadership*, sans idéologie ni religieuse ni autre, sans implication extérieure. Et à la surprise générale, un régime qui a tenu le pays pendant un quart de siècle sous une chape de plomb s'est écroulé. Ses dirigeants ont été ébahis, ont été poltrons, ils se sont tous enfuis dans la nature, un peu partout dans le monde.

Les Tunisiens en sont restés pantois : qu'est-ce qu'ils devaient faire ?

Il y avait deux voies. La première c'était la «chienlit», comme disait le Général de Gaule, c'est-à-dire la violence, le règlement de compte. La deuxième voie est peut-être la voie vertueuse ou celle qu'on appelle comme telle, l'engagement sur le chemin d'un régime démocratique qui aboutira au bout de ce processus à une gouvernance démocratique. C'est ce chemin-là que les Tunisiens ont choisi, et c'est cet objectif que le gouvernement que j'ai l'honneur de présider essaye de mettre au point et d'amener à terme.

▶ « Un minimum de bien-être pour pratiquer la vertu »

Mais si la démocratie, c'est la vertu, comme disait Saint Thomas, «il faut un minimum de bien-être pour pratiquer la vertu.» Ce gouvernement est

en train de chercher à procurer à son pays ce minimum de bien-être, et croyez-moi, ce n'est pas une chose facile. Pourquoi ? Parce que nous avons trouvé un pays presque au bord de la faillite, avec 700 000 chômeurs pour un pays où la population active est de 3,5 millions. Ensuite parce qu'il existe à l'intérieur du pays un grand décalage, un grand déséquilibre entre les régions côtières et les régions du Centre. Ce décalage doit être résorbé.

Troisièmement, nous avons malheureusement une croissance autour de zéro, ce qui ne favorise pas la création d'emplois. Chaque année, nous avons 170 000 chômeurs qui ont des diplômes supérieurs. Depuis cinquante ans, la Tunisie généralise son enseignement : actuellement nous avons gagné la bataille de l'intelligence mais nous n'avons pas gagné la bataille du travail. Dans l'adéquation entre formation et travail, il y a un *gap* que nous essayons de résoudre.

Voici l'essentiel de la problématique qui se pose à un petit pays comme le nôtre dont les ressources en somme sont assez limitées. Nous avons donc préparé un grand projet pour redresser cette situation-là. Je voudrais saluer ici le Cercle des économistes pour l'appui qu'ils nous ont apportés. C'est un appui formidable puisque dans la réunion du G8, cet appui et cet appel qui a été signé par les économistes français nous ont rendu un très grand service, et le G8 nous a même appuyés et nous a promis de l'aide. Entre la promesse et la réalisation… nous en sommes là.

▶ L'État aux manettes

Nous avons donc présenté un grand projet qui va s'articuler autour de trois volets successifs :

– faire face à l'urgence ;
– gérer la transition ;
– préparer l'émergence.

Qui va réaliser cela ? C'est l'État. D'ailleurs, puisque nous parlons du rôle de l'État, il faut distinguer entre son rôle dans les pays en voie de développement et son rôle dans les pays développés.

Dans les pays en voie de développement comme le nôtre, le rôle de l'État est essentiel, il est incontournable, sauf qu'il faut, pour le moment, rechercher un État de droit et mettre les garde-fous de façon à ne pas déraper. La Tunisie a malheureusement une expérience ancienne où elle a failli remettre en cause tous les acquis de l'indépendance à cause justement du trop d'État. Pour le moment, nous sommes donc assez conscients et nous essayons de faire de sorte que l'État intervienne de façon appropriée afin qu'il ne domine pas toute

la situation et afin de préparer le terrain, justement pour l'articulation entre l'État et le marché, de façon à ce que les privés prennent aussi leur place.

Pourquoi l'État ? Parce que la plus grande partie de ce programme, c'est de l'infrastructure. Il faut désenclaver ces régions qui n'ont jamais été développées, et il n'y a que l'État qui puisse le faire. Mais nous prenons des précautions de façon à ce que l'État n'intervienne pas directement. Nous créons des structures intermédiaires. L'État participera au financement de ces structures et ces structures essayeront de respecter le programme que nous avons mis en place.

En tout cas, dans la phase actuelle, nous pensons que cette expérience est unique. Et puisque nous parlons de Printemps arabe, permettez-moi de vous dire qu'il n'y a pas de Printemps arabe, il y a le Printemps de Tunis, et on espère qu'il sera un Printemps arabe. Nous n'en sommes qu'au début. Il ne sera un Printemps arabe que si nous réussissons l'expérience en Tunisie, et ce n'est pas encore joué. Nous avons toutes les chances de la réussir, mais nous sommes encore au début d'un processus. J'espère que ce sera un processus évolutif au terme duquel nous arriverons justement à une gouvernance démocratique. Et j'espère que la liberté ne respectant pas les frontières, elle débordera sur les autres pays. Cela déborde déjà, mais d'une façon tout à fait différente. En Libye, c'est la guerre, en Syrie, c'est la guerre, en Égypte qui a été le premier pays à réagir au changement en Tunisie, c'est maintenant l'armée qui dirige. Le seul pays où il y ait une révolution civile, c'est bien la petite Tunisie.

J'espère que nous y arriverons avec la bonne volonté des Tunisiens mais aussi avec l'aide des pays amis. Franchement, chaque fois que je me déplace, je suis très heureux et très honoré de voir que la Tunisie a beaucoup d'amis. C'est une chance que nous allons essayer de ne pas négliger et dont nous voulons profiter au maximum. Voilà la perspective actuelle.

Évidemment, la Tunisie est un pays qui reste ouvert. Sur l'Union européenne d'abord, et nous sommes le premier pays à avoir signé avec l'Europe des accords d'association. Nous sommes maintenant au stade de l'association privilégiée et avancée. Nous sommes en train de négocier et j'espère que nous y arriverons.

Il y a malheureusement des difficultés «horizontales» dans le dialogue avec nos partenaires maghrébins et avec nos partenaires de l'Orient. Avec le Président George Bush, il y a eu plusieurs projets de Moyen-Orient, de Petit Moyen-Orient, de Grand Moyen-Orient ; tous ces projets-là sont dans les archives maintenant parce qu'aucun n'a réussi. Peut-être que

cette fois, il y aura un Moyen-Orient remodelé à partir de l'exemple de la Tunisie si le processus réussit d'abord dans notre pays et gagne les pays voisins.

En tout cas beaucoup pensent que peut-être la Tunisie se trouve au début d'un processus important. J'espère que ce sera le cas, et à ce moment-là nous pourrons parler du Printemps de Tunis ou du Printemps arabe.

The Harder we Fall

Javier Moreno Barber
El Paìs

Though I will be speaking about Spain, I believe that most of what I can say also applies to most European countries.

It is easier to speak about European integration when money flows freely than when the party is over, which is exactly what's happening right now. In Spain, for example, surveys have consistently shown us as one of the countries, or as *the* country, whose citizens were most enthusiastic in their support for the European project since the joining of the Union, back in the mid-80's. Back then, in 1985, Europe was a model of governance for Spain; Europe was a promise of freedom; Europe was a democratic dream come true. No doubt that this perfect review was helped by the huge amount of money transferred from Brussels, obviously highly appreciated by public opinion. But, of late, as in so many other European countries, interest in and support for the process of building Europe has been falling. Certainly, as the process has become more and more complicated, citizens see it as increasingly hard to understand, further and further away from their daily life.

▶ An uphill battle for Europe

I believe however that it is the financial crisis that has been the real turning point and produced this huge shift of attitudes towards Europe. In May, last year, President Zapatero announced a tough adjustment plan, which included salary reduction for government employees, a freeze on pensions, retirement age increase, and the withdrawal of some social benefits that were, obviously as social benefits always are, highly popular.

What reasons did Zapatero give for this shift of politics? In fact, he gave several explanations, but people remember just one. He said he didn't

like the measures that had to be taken –neither do we, probably thought the people– but, he more or less suggested, they were forced upon him from outside and outside is everything else, call it as you like –the market, Brussels, Europe. From then on, the European project and its advocates, and by these I mean not just politicians, but also the social media and newspapers, pro-European newspapers like *El País*, were faced with an uphill battle, to defend the European project in Spain.

Looking ahead, will the Spanish people ask for more Europe, or less of it? Well my answer, or my guess, is that they will ask for both more and less. Forget about the money. They will ask and expect from Europe, more protection, which is exactly what they haven't got from the very same institutions that were supposed to protect them in the middle of the worst crisis ever. That applies both to the European institutions –the Commission, the European Central Bank– but also to national authorities, the government and the political system as a whole.

And yes, they will ask for less Europe. If Europe keeps representing more adjustments, more cuts, the only response to be expected is a growing rejection of the European project and a grievingly strong resistance to the political integration of the continent.

We have reached a point that some of us predicted years ago. The crisis is causing growing tensions in representative democracy systems, as we have known them since World War II. And, more importantly, it is also fueling the growth of all kinds of populisms. In Spain, it is just beginning, but it has already happened in so many other European countries. I would not rule out the possibility that it will eventually come into full force in my own country. Crises take their toll on immigrants, then on those who are the weakest, and then on everyone and everything we cherish. It takes a toll on our rights, our liberties, and I want to stress that it takes a toll on the equality of our democracies.

Regulation on Human Rights Needed

Salil Shetty
Amnesty international

I would like first of all to congratulate the Prime Minister of Tunisia and the people of Tunisia who have been an inspiration, certainly for Amnesty International, which is a membership-based movement with more than three million members. Our belief is that when ordinary people come together, you can achieve extraordinary things and the Tunisians have shown that without a doubt. Being from India I think I was also particularly inspired by the fact that they did it almost entirely peacefully –through peaceful protests. Also, many of you may be aware that in the recent few months, apart from all of the achievements that the Tunisians have made, they have also accepted almost 600,000 Libyans with open arms. I am told that the Tunisian people have taken the Libyans into their houses.

The reason I am saying this here is that I think that the Europeans, on the other hand, have not been doing as well. We have had 1,800 people, trying to cross in very unsafe ships. When they came to Lampedusa, –Amnesty International has had our researchers there–, they were treated very badly by the Italians and I must say the French have also posed big difficulties, so I hope the Europeans were not flouting the European conventions on immigration and international conventions on immigration, and that they will think hard about the plight of the Libyans.

▶ The Arab uprisings and the explosion of myths

The economic crisis and the Arab uprisings have really exploded several myths, which are very instructive for our discussion. The discussion has been quite loud about the relationship between the State and the market, and of

course that is very important, but the most important thing is the relationship between the State and its citizens. If we don't have the State-Citizen contract right, what we are going to end up with is unaccountable States and unaccountable markets. Isn't it what we are seeing, even in progressive regimes, like Spain. You have a relatively progressive government, which seems to be pro-people, but you lose touch with where your people are and you suffer.

The second myth, which I think has been exploding, is that you cannot choose to address national security, stability, economic growth and then try to address human rights and equity questions; the two are interlinked. In fact, Tunisia is a very good example. They have quite good economic growth, always seen as one of the most stable economies in North Africa, and you saw what happened there. Let me add that we cannot rely on good corporate citizenship and enlightened leadership for companies to protect human rights.

▶ The need for international mandatory standards

What we need is mandatory standards, defined and enforced by law. We, at Amnesty International, believe that it is absolutely essential and that if we don't regulate today, we are going to suffer exactly like we're suffering from the lack of financial regulation. If we don't regulate on the human rights side, we are going to regret it in ten years time.

As you know, the world's hundred biggest economies are not governments, they are not countries, they are not States, they are businesses. This can be positive in many ways, but there are downsides particularly in terms of human rights with not so infrequent serious human rights violations.

In the last two decades, there has been a massive expansion in international laws, and even national laws, to protect corporate economic interest. We have international agreements on investment, on trade, on intellectual property rights and these are backed by enforcement measures through international arbitration. Very often these trade agreements have been supported actively by the international financial institutions, which entailed deregulation at the national level –developing countries have been pushed into deregulating so that countries could function better in the national context.

At the same time, when it comes to protecting the rights of those who are harmed by these very corporations, the law has receded and protection has reduced in the face of corporate power. Now, of course, the extractive

industries are often singled out in this context because they tend to have a very invasive approach: they affect natural resources, population movements and migrations. This does not happen only in developing countries, but also in countries like Canada, the US and Australia.

I would like to insist on the sad fact that twelve of the world's most mineral-rich countries and six of the world's most oil-rich countries today are among the poorest countries in the world. The Niger delta, which produces most of the oil in Nigeria, is one of the poorest parts of Nigeria. This alone shows that unless we design a very systematic way of protecting people, human rights are just not going to happen.

What needs to be done to address this issue are three very short things:

– We need due diligence, which means that before companies invest, there has to be an *ex ante* impact assessment on human rights.

– Companies must give information to the populations that are going to be affected: information is a key issue.

– We need extra-territorial jurisdiction. Shell, for example, that operates in Nigeria should be accountable in Nigeria and in the Netherlands, because we know that in many of these developing countries, there is collusion between the State and the companies. Either the companies are too weak to regulate, or they are bribed. We need regulation today otherwise we will face the consequences tomorrow.

Global Governance from a Latin Standpoint

Renato G. Flores Jr.
EPGE/FGV, Rio de Janeiro

Has there be enough change in global economic governance over the recent years, e.g. through the G20 process?

How can intergovernmental processes such as the G20 or WTO be better connected to on-the-ground initiatives by corporations, NGOs, and citizens?

Though it is difficult to be against the G20, specially because of its providing an enlarged international forum (*vis-à-vis* the G8) for discussing important problems, little progress has been achieved by it. It is interesting to contrast the change in its rhetoric and ambitions, from the London meeting, at the height of the financial crisis, to the later ones. Each time it reduces its objectives, restraining them to much more modest, and sometimes nearly negligible targets. From one side, this is not surprising because, in spite of its good intentions, the G20 is not representative of the modern international community, and lacks, beyond representativeness, a minimum of juridical and, consequently, enforcing status. It is a club of good intentions and, as so, the small advancements end up by being dictated by the steps taken by the big powers, particularly the US, as in the present case of new banking regulations.

I do not agree in putting the G20 and the WTO in the same basket. If the former has the shortcomings just mentioned, the WTO is an international multilateral organization, with a clear and well-circumscribed supranational status and rules with well-set objectives, principles and associated procedures, agreed with by all its members. I'm not much favorable to enlarge participation of corporations, NGOs or any organized groups of

citizens in it; they should and must act within their countries, or through international associations by mobilizing groups of countries, that would then express their views in Geneva. It would be a confusing step backwards to change the representational format at WTO. As for the G20, I have no problems to see it as a consultative and discussion forum with a few, well-defined responsibilities (though a bit too expensive and precious time-consuming one), but the right locus for many of its present concerns is the United Nations, the single world representative forum that must receive more attention and... respect.

▶ Are there ways to improve citizens' involvement in the economic policy-making process?

Is there enough information available to gauge public policies, and is there enough economic and financial literacy?

Yes, there is, and the European Union, with its post-modern democracies can provide some insights. Public participation as practiced in Germany, for instance, is interesting and the government of the state of Rio Grande do Sul, in Brazil, is implementing a few methodologies based on the German experience for more direct, spontaneous contact between the executive and the population. Of course, the net, without being a panacea, can be a useful tool. There is still much to be done as regards transparency in the conduct of public policies, and I'm afraid even in Europe. A clear and open budgetary process –at all levels of the administration– is an important way of empowering citizens in the control of the government misdeeds. Literacy on economics and finance is welcome for sure, but more important still is transparency and a simple set of checks. It is easy to state these suggestions, but their implementation is a long and slow process. Education, education, education to the rescue...

▶ How does regional integration proceed in Latin America?

Was it slowed down or accelerated by the global economic crisis? And which lessons have been drawn from the European experience, including current Eurozone difficulties?

Regional integration, as we know, is a long and tortuous process. In its path, as shown by the history of the European Union, since the pioneering agreement on coal and steel, there are plenty of ups and downs, periods of euphoria and times of stagnation. I shall speak about South America, as Latin America is an elusive (non)-concept that pools together much diversified realities –it was indeed a French creation, to oppose a "Latin"

side of the Americas to the powerful Anglo-Saxon realm that established itself in the North, in the nineteenth century. In South America, we have nowadays the perception that we must look for innovative forms of regional integration among us. Without discarding the relevant European experience, which inspired initiatives like the Andean Community and Mercosul, we are conscious that the EU project is probably unique and, though some of its lessons and procedures can be adapted, we must find our own ways. The urge for highly institutionalized integrations, under the EU model, has subsidized and we are curious about them and at the same time studying also other designs, like that of the ASEAN, for instance.

We have strong propellers for becoming ever closer: a common geography of natural resources, particularly water and energy; common problems with large segments of poverty in our societies, demanding innovative health and social policies; domestic security troubles, where drug trafficking stands out as a major concern, to mention a few of the top ones. Experiences like the UNASUL, uniting all nations in South America through solutions to common problems (health, infrastructure, common defense and poverty alleviation strategies, are items in the agenda) have proved rather, until now. This does not conflict with the deepening of older arrangements, like Mercosul, which however are being pursued under a more modern and flexible perspective. The crisis has not affected such integration movements, if anything, it has showed that closer trade and economic ties among us can act as a protection against failures in other regions of the globe, as they actually did during 2008 and 2009. As said, the European experience has and will always be extremely valuable, sometimes as a paradigm, others as inspiration, others as counter-example, and even others as what not to do. The case of the euro ranks in the last group.

Splendeurs et misères des mathématiques financières

Pierre-Louis Lions
Collège de France

J'ai une mauvaise nouvelle : je suis mathématicien. Vous connaissez peut-être une phrase qu'on attribue à Goethe qui disait : «Il en est des Français comme des mathématiciens : quand vous leur dites quelque chose, ils traduisent cela immédiatement dans leur langage et cela devient incompréhensible.» Du même ordre, cette remarque d'un auteur russe du XIX^{e} siècle qui aurait dit «Seuls les Français sont capables d'expliquer ce qu'ils ne comprennent pas.»

Je voudrais faire juste quelques observations très rapides sur l'utilisation des mathématiques en finance et l'éclairage que cela peut apporter, non pas tant pour des régulations mais pour tout ce que j'appellerai règles de comportement, gouvernance, voire normes comptables et éventuellement régulation.

De ce point de vue, une petite observation rapide : vous n'êtes pas sans savoir qu'on se sert beaucoup des maths en finance. Je voudrais qu'on analyse un peu ensemble cet état de fait car je suis un peu… irrité d'entendre beaucoup de bêtises dites et écrites sur ce sujet, aussi bien dans un sens anti que dans un sens pour. Les maths ont été un bouc émissaire qui a beaucoup servi dans la période post-crise que nous avons vécue.

Reprenons un peu. Tout d'abord un grand pourcentage des activités de marché sont peu ou prou liées à des formules mathématiques qui dépassent très largement la règle de trois. Cela représente au minimum 25% de ces activités. De quelles formules mathématiques ? Il y a des modèles mathématiques, – les modèles sont des équations –, des formules…

On cite souvent une théorie célèbre et à juste titre assez fondamentale qu'on appelle la théorie de *Black-Scholes* (ou formule de *Black-Scholes*, ou équation de *Black-Scholes*). Dès qu'on a un modèle mathématique, une formule mathématique, une équation mathématique, on doit se poser la question de leur validité et avoir une analyse critique du modèle. J'y reviendrai.

La théorie de *Black-Scholes* présente effectivement une beauté esthétique et une profondeur qui ne sont pas niables, mais elle a deux inconvénients majeurs : d'une part elle est totalement irréaliste, d'autre part elle n'est jamais utilisée directement. Totalement irréaliste parce que la première hypothèse de la théorie de *Black-Scholes* est une certaine hypothèse sur la dynamique des sous-jacents financiers non observée en pratique. Deuxièmement, elle n'est jamais utilisée directement, elle ne l'est qu'indirectement.

Je voudrais prendre une analogie avec une science beaucoup plus ancienne : la mécanique des fluides (l'hydrologie) qui existe depuis qu'on fait des fontaines et est donc extrêmement ancienne. Un exemple d'application technologique est l'aviation. On pourrait aussi citer la climatologie et la météorologie également beaucoup plus anciennes que l'ingénierie financière.

Bref, quelques mots sur les modèles de mécanique des fluides, par exemple pour étudier l'écoulement de l'air autour d'un avion. Dans ces modèles-équations, on a besoin de constantes thermodynamiques. Parmi ces constantes thermodynamiques (en simplifiant un peu…) il y a un coefficient qu'on appelle le gamma et qui pour l'air vaut environ 1,4. Ce que l'on fait avec *Black-Scholes* ressemble un peu à des études aérodynamiques où l'on oublierait que le gamma de l'air est bien de 1,4 parce que les simulations faites avec ce gamma correspondent mal aux observations pratiques alors qu'un gamma de 1,2 donne, lui, de bons résultats. Et on se lancerait dans la construction de nouveaux avions en se servant de cette constante non physique. Une question se pose alors : accepteriez-vous de voler dans un avion conçu de cette manière ?

Cela veut-il dire que l'équation *Black-Scholes* ne vaut rien ?

En fait, c'est une classe de modèles qui marchent très, très bien, mais… pas du tout pour les raisons invoquées par la théorie. Ils marchent très bien «le plus souvent», dans des conditions «normales» de marché. C'est là qu'il faudrait invoquer des notions que tout le monde entend mais que personne ne définit très précisément, comme par exemple des notions de liquidité ou de profondeur : il est raisonnable de penser que ces modèles ne sont valables que sous certaines conditions de liquidité ou de profondeur de

marché (et probablement sous d'autres conditions liées par exemple aux corrélations…).

Ce sont des questions absolument fondamentales de recherche et il est vrai que nous sommes un petit nombre à poser ce genre de questions de fond. Mais est-il raisonnable de penser que les responsables de marchés financiers puissent se permettre d'attendre nos réponses, sachant que nous aurons du mal à les fournir de façon définitive.

Permettez-moi de reprendre l'exemple de l'aviation. Les modèles utilisés sont valables dans des conditions normales dites non turbulentes. À propos de ces «turbulences» et il vaut mieux donner un exemple : lorsqu'un avion se pose ou décolle, vous savez qu'un autre avion ne peut pas se poser ou décoller instantanément derrière lui. Pourquoi ? Parce que le premier a laissé des flots turbulents qui ont une telle énergie qu'un petit avion atterrissant dans de tels flots pourrait être désintégré par leur violence. Donc on a mis en place une règle, sans connaître tout de la turbulence – et on ne sait toujours pas tout de la turbulence –, qui consiste à attendre un peu avant que le deuxième avion se pose ! C'est du bon sens, mais il faut avoir identifié le problème de turbulence et il faut effectivement savoir quel est le temps d'attente raisonnable.

Je conclus en disant que pour toutes ces affaires qui sont effectivement complexes, il y a des règles de bon sens basées sur ce que l'on sait, et sur ce que l'on ne sait pas. Je crois qu'il est important de faire le point sur ce que l'on sait et sur ce que l'on ne sait pas et de rendre cette information disponible à tous (un élément de réduction de la fameuse dissymétrie d'information, très importante pour les marchés financiers…) .

De ce point de vue-là je voudrais en guise de conclusion vous signaler une initiative de recherche (projet EMMA dans le cadre de l'Institut Louis Bachelier) qui consistera justement à produire des rapports publics sur l'état de l'art des questions mathématiques pour la finance, bref ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas.

Economic Growth is not Driving Democratic Progress

Hadeel Ibrahim
Mo Ibrahim Foundation

I represent an organization that actually works across all 54 countries of Africa, so while my consent today will be with analyzing the Arab Spring, I would also like to talk about the implications for the rest of Africa of what we have seen in North Africa. The Ibrahim foundation is really committed to governance in Africa and we do this through very, very close data analysis. We have an index, which assesses over 100 variables in each African country, from health, to education, to democracy, to the economy, to security, and it is by using that data that we try to understand the trends that we are seeing. Last year, we noticed a very interesting paradox: in Africa, we are seeing sustained economic improvement and we are also seeing a democratic recession. I think that that flies in the face of what a lot of people felt would be the theory of change in the continent, which was that economic growth would drive democratic progress. That is not happening. I think it underscores the experiences of our brothers in Tunisia that this disconnection is happening. This really undermines some African leaders who would like to think that democratic transformation can be repressed in order to achieve economic growth and that democratic openness will follow. You end up leaving behind what our colleague from Amnesty just identified as these crucial human rights, democratic openness, accountability, freedom of speech components.

It is also interesting to say that democratic transformation itself does not bring economic transformation. I think the experience of South Africa is fascinating. What we have seen post-apartheid, in terms of democratic transformation, is quite impressive. But, we should also recognize that the

Gini coefficient in South Africa is now the largest in the world; it is now larger than Brazil and I think it is important for us to say very clearly that economic inequality has gotten bigger, has gotten wider under the ANC than it was when they came to power. So, democratic transformation by itself, holding elections as we have seen in Côte d'Ivoire are wonderful, but in and of themselves, they are not going to drive the change we need to see on the continent. I would also like to add that we did a lot of analysis of what we saw happening in North Africa and we looked at the ratio between the economic performance of a country and its situation on democratic rights participation and so forth.

We found this ratio in Tunisia was very high and that there was a huge gap between the two, so we tried to look at other countries that had an even worse ratio; those countries were Egypt, Libya, Algeria, Sudan, Equatorial Guinea and Swaziland. These are countries where the conditions are even riper for the kind of explosion that we have seen, the sort of youth explosion that we have seen. The demographics are the same –a lot of unemployed young people, issues about family succession at the presidential level, which we still have in Sub-Saharan Africa in many places. These are some of the trends that we have observed.

▶ How we NGO's can help

The one other thing that we, as a foundation, are asked to comment on is how we see our role as an NGO in this strange and fascinating time, and I think exactly the kind of analysis that we have talked about is crucial; exactly this kind of data analysis. I think governments and institutions have to be honest enough to say what they are good at and what they are not good at. There has to be that honesty and when we started doing our index, we found that there was no robust poverty data across Africa and I think that's a huge issue for the development community. We could not find robust pan-African poverty data, which questions the Millennium development goals and other initiatives.

Now, we as a foundation are coming into that space. We are commissioning Pan-African opinion polling. We are creating the first Pan-African expert opinion database, which will have experts in all 54 countries and we are filling that gap in order to help governments make better public policy. So really, the role of NGOs should not always be seen as oppositional. We have to help hold governments to account, but we can also help fill those gaps. We can be a constructive partner, we can be a collaborative partner because as we face these shocks and these upheavals that really took us all by surprise, as the Arab Spring has, we need to partner very quickly to work out what is driving these challenges and how we, as civil societies, are going to address them.

Changing Gears

ZHU Min
International Monetary Fund

A few things are becoming clearer everyday in the context of our globalized world. Among those the fact that we need the market, Nation States and Regional authorities to work together. It is the only way that we can move forward.

The case of European growth

Europe needs growth to stabilize the financial sector. Europe needs growth to reduce the unemployment rate, which is 10% and to reduce sovereign debts, which are at an average 89% already and going up.

But, how do we do growth? I think we need all three parties working together. The government needs a growth strategy in the context of global forces shaping domestic markets and structures; market alone will never work today. That is why governments need growth strategies. In Europe particularly, we need to ask the right questions: what is our competitiveness? How do we compete with the outside world? What do we want for the future?

On the other hand, everyone is talking about investment, and in that respect, there is a lot the market can do. But in Europe there are still a lot of barriers that need to be lowered. For example, the banking credit can be fooling around everywhere, but capital flow cannot. For example, retail trade, which today is still prevented from moving around. Everybody talks about monetary unification, but there is no fiscal harmony to support the monetary system. We need the government and the market to work together to foster growth. And growth is the one thing we need most.

721

How do we get financial stability?

Everyone says we need to stabilize the financial sector. But the key is not to stabilize the financial sector, it is to raise capital. How do we raise capital, particularly for the banking sector, which accounts for a substantial chunk of the European financial sector? The government is not going to do it. We need a market-based approach: privately raised capital for financial sectors, particularly for banks. To my mind, the European capital raising process in the banking sector is a little behind compared to other countries. Why? Because there still exist strong protections. There still are shareholder protections; there still is state-sector ownership; there still are a lot of barriers for capital flows for cross-border mergers and acquisitions.

Before we can solve those things and let the market open up, the financial institutions should be able to raise money from the private sector and raise the capital ratio. I think that they will stabilize the financial sector in a very big way, which is obviously a very important thing to do. So, we need the government working for the promotion of market mechanisms and we need the market working to support and stabilize the financial sector.

Finally, at supranational level, we need a more effective common rule that ought to be crystal clear and that could be implemented the way times deem. We also need a degree of sovereignty delegation to the center. I think that has also become very clear. Everyone keeps talking about the fiscal aspects, but there is another side that has to be mentioned, it is the macro side, the economic side, the market side. But further, we need civilians "with teeth". If we have a real civilian who can understand the situation as it is, then we have a policy to implement and to lead the Nation States and the market to follow the common goal and the common road.

Finally, we need institutional adjustments. We need more financial corporations, even within the regions. It is not a change of power, it all has to do with the function. So, we need to redefine the market function, the nation state function and the regional authority and see how these things work together.

Growth depends on social issues

You mentioned the social sides, I absolutely agree with you. We at the Fund are always concerned with the macro-financial side, but now we are beginning to realize more and more that macro-stability not only depends on the financial section, or on growth. It also depends on employment, it depends on social safety nets, it depends on the inclusiveness of growth,

> and we are paying more attention to those issues now. Our social sector budget has increased significantly. We are paying much more attention to the building of social safety nets. We are paying attention to the reforms of the labor market. Currently, in Greece and Portugal, for example, we are even involving labor unions to participate in the discussions. I think that it is absolutely important, but I have to say that this is a new agenda for us. We are still in the learning process. There still is a long way to go!

723

Échanges

Steve Crossman *(Google)*

It seems that in the last two to three years, we have learned three things. One is that unregulated markets are very powerful, more recently we have learned that populations of people united are extremely powerful too. Between the two we have States and we have heard a lot about the weakness of States in the face of these forces. It seems to me that in fact, States are actually extremely powerful: they can vote laws, they can make investments and more importantly they have the power to raise taxes. But States are not using these powers, it seems, in the interest of the people; it seems they have sided more with the interests of the markets. Why is that, particularly in the light of the Spanish experience?

Javier Moreno Barber

*I absolutely agree with what you have said and it is key to understand what is currently going on with the "*indignatores*" as they call themselves. In my mind the question is not so much why it happened in Spain but why it took so long, taking into account that Spain has a 20% unemployment rate but 43% of young people under thirty out of a job, that 300,000 families have lost their homes in the last two years and a half. You said that States are sill capable of finding solutions. I think many of us at this table would agree that these solutions are bound to include serious cuts, less deficit and more Europe.*

And if it seems to you that it is mission impossible, it is because it is "almost" impossible. There is a very narrow path out of this crisis, one that States should follow, taking care not to lose the values we stand for, the values, which define democracy in Europe.

724

Béji Caid Essebsi

Pour réagir à la question qui a été posée par la salle, je voudrais vous dire mon impression personnelle. Nous sommes peut-être au début d'un autre cycle. Pour nous, les pays africains ou les pays du Tiers-monde, nous avons eu la période coloniale. Cette période est passée et tout le monde a viré sa cuti, et les colonisés et les colonisateurs, ce qui est une chose formidable.

Ensuite, nous avons eu la période des indépendances. Nous-mêmes, nous y avons participé et nous en avons profité. Peut-être que nous avons eu aussi la période non pas des États, mais la période des chefs d'État (*rires de la salle*) qui ont eux exploité les peuples et exploité l'État. Et maintenant, nous sommes peut-être au début de ce cycle où les peuples vont avoir droit à la parole.

Nous, les Tunisiens avons commencé, il y a d'autres pays où les peuples commencent à parler, je pense que c'est une donnée fondamentale et que d'autres peuples vont reprendre la parole. L'avenir est tracé, et pour les peuples et pour les États.

Déclaration finale des 11e Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence

Refonder l'action publique

L'urgence

La crise a révélé la fragilité des États, en même temps que leur rôle décisif. Aujourd'hui, leur statut même est remis en cause de manière quasi permanente par les marchés. Et pourtant, dans les pays développés, après trente ans d'interrogation, de critique et de transformation du rôle des États, nous avons assisté, face à la crise, à un retour massif et soudain de l'intervention publique via le soutien aux secteurs bancaires et financiers et les plans de relance. Le déficit public mondial, hors prêts et garanties, est passé de 1% du PIB mondial à 6%. Si la plupart des mesures de relance ont été classiques, les interventions des banques centrales ont, quant à elles, été plus hétérodoxes. En outre, les mots de «politique industrielle» sont revenus dans le débat. Les puissances publiques sont en fait toujours à la recherche de nouvelles modalités d'action pour canaliser les marchés et organiser la reprise.

Il y a urgence à se poser trois questions.

Ce retour de l'État dans les pays développés n'est-il qu'un mouvement passager de remise en ordre des systèmes financiers, des économies et des sociétés en péril, ou au contraire, les imperfections du marché mises au jour par la crise sont-elles le signe de défaillances plus profondes qui appellent une réaffirmation pérenne du rôle de la puissance publique pour discipliner les marchés et s'adapter au nouveau contexte économique et géopolitique ?

Une deuxième question découle des trois contraintes auxquelles les États sont désormais confrontés : la contrainte financière (dégradation des finances publiques et charge de la dette), la contrainte de légitimité politique (risques de capture de l'État par les intérêts particuliers et scepticisme des citoyens vis-à-vis des institutions publiques) et enfin la contrainte internationale (besoin accru de coordination pour éviter les erreurs protectionnistes des années 1930 et une «guerre des monnaies»). Dans ce contexte, quelles sont les formes optimales d'intervention de l'État ? Le modèle de l'État producteur, avec ses politiques industrielles colbertistes dans les secteurs stratégiques, adapté aux économies en rattrapage et qui reste donc valable pour les pays émergents, doit être dépassé dans les pays développés. Doit-on alors aller vers un État stratège et redistributeur ou s'orienter vers un État simplement régalien et régulateur ? Ou bien encore, le désengagement de l'État peut-il aller jusqu'à la délégation des fonctions régaliennes à la sphère privée ?

Enfin, puissances publiques et politiques publiques doivent désormais se penser, pour partie, au-delà des frontières de l'État Nation. La mondialisation oblige en effet les États à créer autour d'eux des zones de coopération. Or, la nébuleuse actuelle de la coordination internationale ne peut être considérée comme un équilibre. Comment parvenir à une coopération efficace des États et, au niveau européen, comment repenser la subsidiarité ?

Face au ralentissement de la conjoncture, aux risques de nouveaux déséquilibres, de tensions financières et monétaires permanentes et à l'essoufflement des tentatives de régulation à l'échelle globale, les États doivent se réinventer et concevoir de nouvelles formes de coopération et de régulation qui intègrent de nouveaux acteurs. Pour retrouver leur pouvoir face aux marchés, mais aussi pour enrayer les risques de captation par les intérêts privés, les puissances publiques, que ce soit au niveau de l'État nation, des grandes zones comme l'Europe, ou au niveau global, doivent s'appuyer sur la société civile qui réclame et peut seule impulser les changements nécessaires. Par ailleurs, l'exemple aussi bien des pays scandinaves que du Canada nous montre que, malgré la charge de la dette publique, il est possible de réformer l'État et de concilier interventionnisme public et redressement budgétaire, tout en faisant accepter ces changements par les populations.

Dix chantiers et vingt-six propositions

Voici dix chantiers et vingt-six propositions pour que, de cette crise, naissent de nouvelles formes d'intervention publique, à même de relever le défi des déséquilibres mondiaux et de la pauvreté et de retrouver une croissance forte et durable.

A. Au niveau mondial

1. Le G20 doit faire émerger une vision partagée des défis économiques mondiaux

Le Cercle des économistes a toujours soutenu le G20, mais les attentes restent encore fortes. Créé en 1998 à Washington sur des questions de régulation financière, il a pris toute son ampleur lors de la crise financière de 2007 mais il ne peut durablement rester cantonné à ces sujets. Pour prendre sa place de véritable instance de coordination économique mondiale à la place du G7/G8, le G20 doit devenir un lieu de négociation globale aussi bien sur les questions financières que sur les politiques environnementales, les déséquilibres mondiaux, la réforme du système monétaire international et la volatilité du prix des matières premières, comme l'a proposé la présidence française du G20. D'où les quatre propositions suivantes :

• Il faut au G20 un secrétariat permanent.

• Il faut que le G20 demande au FMI de rouvrir les négociations sur un mécanisme de restructuration des dettes souveraines.

• Dans la perspective à long terme d'une refonte du Système Monétaire International, il faudrait déjà à court terme permettre au FMI d'émettre de la dette en son propre nom et d'articuler ses interventions avec les swaps de change des banques centrales.

• Il est urgent de négocier au niveau mondial un cadre pour la mobilité des personnes et de créer une organisation mondiale des migrations.

2. Les objectifs de réduction de la pauvreté sont désormais mondiaux

La pauvreté concerne l'ensemble des pays. D'où les trois propositions suivantes :

• Dans les pays développés, la réduction des déficits publics dans les années à venir va entraîner mécaniquement une baisse du revenu disponible moyen des ménages. C'est un moment extrêmement dangereux pour les populations fragiles. Dans le débat sur l'évolution de la protection sociale, il faut donc réintégrer l'urgence qu'il y a à protéger les 20% des revenus les plus faibles. En France, ceci conduit à repenser l'articulation entre Prime pour l'Emploi, RSA et allocation logement.

• Pour lutter contre la faim dans le monde, il est important de gérer la volatilité du prix des matières premières et des prix agricoles. Ceci implique de réinvestir massivement dans l'agriculture et les capacités d'offre, en particulier des pays du Sud, et de développer à nouveau des politiques de soutien aux agriculteurs.

• Dans une logique de coresponsabilité des États, il faut promouvoir un nouveau partenariat, non pas humanitaire, mais économique à commencer

aujourd'hui par une aide économique conséquente, rapide et inconditionnelle à la Tunisie et à l'Egypte : ce sont les 40 milliards promis par le G8 au titre d'un «partenariat durable».

3. Supervision et régulation financières doivent être mises au service de l'économie réelle

Deux ans après la crise financière, les efforts législatifs, comme le *Dodd-Frank Act* aux États-Unis, et l'instauration de comités de supervision, comme le Comité de Risque Systémique au niveau européen pour le risque macroprudentiel, témoignent d'une volonté de renforcer la régulation financière. Il ne s'agit pas de multiplier les régulations, ce qui pénaliserait la croissance, mais de rendre la régulation existante plus efficace. Le manque de coordination entre les nouvelles normes (Bale III et Solvency II) risque de comporter des effets pervers sur le financement à long terme de l'économie.

• Il faut donc modifier Bale III et Solvency II pour rendre la régulation financière moins pro-cyclique et ne pas décourager l'investissement des banques et des assurances dans les projets de long terme prometteurs économiquement mais risqués et illiquides.

• Le *shadow banking sector*, qui s'est développé par les activités de titrisation en dehors de toute supervision bancaire, s'est avéré excessivement vulnérable aux risques négligés. Il faut assurer par la supervision le suivi de l'innovation financière et vérifier que la réglementation évolue au fur et à mesure de l'innovation.

• Enfin, toutes les activités de gré à gré doivent faire l'objet d'un provisionnement en fonds propres suffisant et, quand elles sont suffisamment standardisées, être transférées sur des chambres de compensation.

B. Au niveau européen

4. Doter l'Europe d'un Ministre des finances

La crise de la dette souveraine que traverse l'Europe nécessite une réactivité totale. Cela n'est pas le cas aujourd'hui. L'Europe s'est certes montrée très engagée mais sa capacité à réagir n'est ni assez rapide ni efficace. D'où l'exigence d'avoir une personnalité responsable et, pour cette raison, nous soutenons la proposition du Président de la BCE d'un Ministre des finances européen.

À moyen terme, il est clair qu'il faut améliorer la gouvernance.

• Il faut étendre les transferts de compétence et de souveraineté à des domaines où les besoins d'investissement en capital physique sont importants et ont du sens à l'échelle européenne, par exemple l'énergie et les transports.

• Il faut permettre à l'Eurozone une émission obligataire commune (Eurobond). Cette dette sera probablement plus liquide et augmentera les facilités de financement de l'Eurozone. Le manque de discipline budgétaire et le risque d'aléa moral peuvent être contournés par d'autres instruments (par exemple par les critères de refinancement offerts par la BCE : on pourrait imaginer des niveaux de haircut directement indexés sur les indicateurs fiscaux des différents pays).

5. L'Europe doit fixer des règles strictes d'intervention des agences de notation sur les dettes souveraines

Plus que tout autre, les marchés de la dette souveraine et ses dérivés (CDS souverains) ont révélé leurs imperfections liées aux asymétries d'information et par là même leur vulnérabilité aux phénomènes de *runs*, d'attaques spéculatives, et d'assèchement de la liquidité. Dans une telle situation, il n'est plus souhaitable de promouvoir l'intégration de toute l'information disponible dans un mécanisme-prix. Des contrats financiers moins sensibles aux nouvelles informations sont optimaux, ce qui est un changement de paradigme radical par rapport à l'hypothèse d'efficience des marchés financiers. Révéler trop d'information peut paradoxalement nuire : si les obligations d'État sont trop sensibles à l'information, leurs détenteurs sont excessivement réactifs à la moindre nouvelle information, les marchés étant alors soumis à la sélection adverse et aux paniques.

• La notation des pays souverains est un bien collectif. Pour les États, la seule autorité neutre et compétente dans ce domaine est le FMI. Les agences de notation peuvent tout à fait exprimer leur opinion sauf pour les pays qui bénéficient de programmes de soutien du FMI au moment où ils en bénéficient.

• Les CDS souverains n'ayant pas prouvé leur efficacité sur la discipline budgétaire, il faut tracer une frontière claire entre les CDS qui exercent un rôle de couverture et ceux qui servent un objectif de spéculation. Il faut limiter les CDS à leur rôle de couverture.

6. Il n'y aura pas de croissance durable en Europe sans encouragement de l'épargne de long terme

Les pays développés ont connu un basculement : les opportunités d'investissement ont cessé d'être une ressource rare, mais l'épargne de long terme l'est devenue. Il faut veiller à ce que l'épargne soit efficacement allouée, et notamment à ce que des normes comptables ou prudentielles mal calibrées ne l'empêchent pas de s'investir à long terme.

• Il faut mettre en place une assurance publique contre les risques systémiques. L'investissement de long terme doit associer privé et public, par un mécanisme au sein duquel la prise de risques «catastrophe» est assurée par l'État tandis que le reste peut être régi par les conditions de financement et de management de l'économie de marché.

C. Au niveau national

7. La fiscalité doit stimuler la croissance et l'emploi tout en garantissant la cohésion sociale

Tous les pays occidentaux vont avoir besoin d'une fiscalité audacieuse pour faire face au double défi suivant : d'une part la nécessaire réduction des dettes publiques va induire une détérioration du pouvoir d'achat qu'il faudra compenser par des transferts vers les revenus les plus faibles ; parallèlement, pour renouer avec la croissance, il faut orienter l'épargne vers l'investissement productif de long terme.

• Il faut une remise à plat complète de notre fiscalité en éliminant les niches fiscales sur la base d'une analyse coût/avantage rigoureuse, en privilégiant systématiquement les objectifs de compétitivité et de cohésion sociale.

• Il faut reconnaître un statut fiscal avantageux aux investisseurs de long terme.

8. Il faut à la France une stratégie pour la compétitivité de ses entreprises

Les effets d'inertie (les firmes produisent, investissent et innovent dans les domaines dans lesquels elles ont acquis une expérience, ce qui peut s'avérer sous-optimal lorsque cela conduit les entreprises à persévérer dans des activités polluantes ou obsolètes) et les externalités justifient que l'État intervienne pour orienter l'investissement.

Les deux principes qui doivent guider l'action publique en la matière sont les suivants : adopter une posture volontariste, plutôt que défensive, vis-à-vis de la mondialisation de l'industrie ; et réconcilier politique industrielle et politique de la concurrence.

• Il faut d'abord repenser la gouvernance de la politique industrielle pour éviter les risques de capture et de promotion de champions nationaux. Ceci passe par trois leviers principaux : décentraliser l'aide au niveau régional ou local ; conditionner tous les instruments nationaux, y compris le Grand Emprunt, à une coopération avec les autres pays européens ou internationaux ; expliciter les choix industriels et réaliser les arbitrages dans la transparence et la mobilisation des acteurs.

• Les aides publiques doivent être ciblées sur des secteurs, et non des firmes, porteurs de croissance et dans lesquels la concurrence opère déjà.

• Les interventions publiques en matière industrielle doivent être systéma-tiquement évaluées à l'aune de leur rendement socio-économique et environnemental pour que l'on puisse notamment arrêter les aides dans les secteurs où elles ne sont plus justifiées. Pour éviter de créer des dépendances à l'aide publique, les mutations des secteurs en difficulté ne doivent être accompagnées que temporairement.

9. Un bouquet énergétique diversifié est indispensable à une croissance forte

Le maintien de la compétitivité des économies, en particulier européennes, passe par une politique énergétique innovante et audacieuse. En particulier, il faut veiller à ne pas dissuader la recherche d'énergies nouvelles par une application dévoyée du principe de précaution.

• En ce qui concerne le nucléaire, il faut renforcer les moyens des autorités de surveillance pour garantir la transparence des informations et la sécurité de l'activité.

• Pour les énergies renouvelables, il faut assurer un financement pérenne et fiable.

• En ce qui concerne le gaz de schiste, il faut rouvrir le débat.

10. Les jeunes générations doivent être au cœur des politiques publiques de sortie de crise

La demande d'État et de protection de la part des citoyens est en réalité très forte mais prend des visages différents selon l'âge : les plus de 60 ans veulent préserver leurs retraites et appellent de leurs vœux un État protecteur ; les 30-60 ans veulent préserver leur pouvoir d'achat et attendent de la puissance publique qu'elle protège le marché de l'emploi ; les moins de 30 ans, enfin, veulent accéder à l'emploi et au logement et demandent un changement des règles du jeu et des transferts financiers en leur faveur.

• Nous proposons de réorienter les transferts intergénérationnels en faveur des jeunes en privilégiant les donations sur les successions.

• Pour lutter contre la précarisation du travail dont les jeunes sont victimes, tout en tenant compte du besoin de flexibilité des entreprises, nous préconisons un contrat de travail unique.

• Il faut aussi bien sûr miser sur le capital humain de la jeunesse : investir dans l'éducation primaire, secondaire et enseignement supérieur, mais aussi favoriser les dispositifs de type compte épargne-temps pour donner aux individus les moyens et le temps de se former tout au long de leur vie.

Ces dix chantiers et vingt-six propositions résument le souhait du Cercle des économistes de voir se dessiner un équilibre entre les États, les organisations internationales, les marchés et les sociétés civiles, plus harmonieux et davantage porteur de croissance durable.

Closing Statement
Le Cercle des économistes

The economic crisis has revealed the fragile nature of States, as well as the decisive role they play. Today, their very status is permanently questioned by the markets. These three days of debates have led us to draw up proposals so that new forms of public intervention emerge out of the crisis, in order to take up the urgent challenges of global imbalances and poverty, and re-establish strong and sustainable growth.

Strengthening governance at all levels of the global economy

1. Assign a permanent secretariat to the G20.

2. Appoint a European Minister of Finance.

Supervising and regulating global finance

3. Re-open negotiations on a sovereign debt-restructuring mechanism.

4. Amend Basel III and Solvency II so that financial regulation is less pro-cyclical and does not discourage investment in long-term projects that are economically promising yet risky and illiquid.

5. The credit rating of sovereign countries is a public asset. For sovereign States, the only impartial and competent authority in this respect is the IMF. Credit-rating agencies are free to express their opinion *except when a country benefits from IMF support programmes*.

6. Create a common bond issue within the Eurozone (Eurobond).

Fighting poverty

7. Offer substantial, rapid, and unconditional economic aid to Tunisia and Egypt, e.g.: the 40 billion promised by the G8 as part of a «sustainable partnership».

8. In developed countries, the reduction of public deficit in the next few years will automatically bring about a decrease in average available household income. The lowest 20% of incomes need protecting.

Gaining on potential French growth

9. Grant beneficial tax status to long-term investors.

10. Rule out tax exemptions which have had no proven or discounted effects on growth. This does not apply to the French research tax credit Crédit Impôt Recherche.

11. Target public aid not to specifics companies but to growth-generating sectors in which competition is already operating.

12. A diversified energy mix is essential for strong growth:

- Nuclear power: strengthen the resources of supervisory authorities in order to guarantee transparency of information and safety of the activity.
- Renewable energies: ensure long-term and reliable funding.
- Re-open the debate on shale gas.

Placing youth back at the heart of exit-strategy public policies

13. Redirect intergenerational transfers towards the young, making them more favourable in terms of inheritance tax.

14. Introduce a single employment contract.

The complete version of this closing statement is available at:

http://www.lesrencontreseconomiques.fr

Achache José, 583
Aghion Philippe, 453
Aglietta Michel, 348
Angles Bruno, 335
Apotheker Léo, 650
Artus Patrick, 386, 399
Asbeek Brusse Wendy, 198
Attali Jacques, 132
Azéma Jean, 55
Bacache-Beauvallet Maya, 604
Backer Christophe de, 684
Bailly Jean-Paul, 43
Barbizet Patricia, 514
Barton Dominic, 119
Bassanini Franco, 438
Bassien Jean-Claude, 339
Bénassy-Quéré Agnès, 104
Benhamou Françoise, 572
Benoist Gilles, 551
Berger Suzanne, 34
Betbèze Jean-Paul, 636
Blankart Charles B., 276
Boissieu Christian de, 12
Boone Laurence, 188
Borg Anders, 616
Borrell Fontelles Josep, 195
Bourguignon Philippe, 532
Brender Anton, 346
Cahuc Pierre, 216
Caïd Essebsi Béji, 704
Campos Meirelles Henrique de, 360
Canivet Guy, 587
Cartapanis André, 260
Castañeda Jorge, 109
Cerutti Dominique, 122
Chalendar Pierre-André de, 690
Charpin Jean-Michel, 404
Chaussade Jean-Louis, 517
Chevalier Jean-Marie, 138, 147
Chieng André, 230
Choi Hyunyoung, 535
Cicurel Michel, 687
Clemons Steven, 171
Cœuré Benoît, 702
Cohen Élie, 419
Cordoba José, 85, 679
Dangeard Frank, 459
David Jacques-Henri, 296
De Swardt Cobus, 306
Donnedieu de Vabres Loraine, 522
Draghi Mario, 75
Duquesne Pierre, 279
Faugère Mireille, 428
Flores Renato G. Jr, 713
Fontagné Lionel, 446, 480
Fontaine Vive Curtaz Ph. de, 240
Fremaux Benjamin, 471
Frieden Jeffry A., 164
Fukuyama Francis, 15
Gadonneix Pierre, 467
Gallois Louis, 246
Gaymard Clara, 464
Glomb Wolfgang, 341
Gudmundsson Már, 326
Guillaume Marc, 509
Gulati Anuj, 566
Gurria Angel, 648
Hansen Jean-Pierre, 493
Hausmann Ricardo, 217
Hirsch Martin, 302, 673
Hurtubise Suzanne, 415
Ibrahim Hadeel, 719
Iglesias Enrique V., 662
Iskenderian Mary Ellen, 682
Jacquet Pierre, 668
Jacquillat Bertrand, 28
Jobim Nelson Azevedo, 578
Jouini Elyès, 59

Judge Barbara, 555
Kaushik Vikram, 456
Kennedy Douglas, 177
Khanna Parag, 111
Klein Olivier, 330
Kohn Donald, 79
Koopman Robert B., 652
Labaye Éric, 431
Lafay Jean-Dominique, 270
Lafont Bruno, 243
Laïdi Zaki, 174
Lajoux Christian, 559
Lavagna Roberto, 106
Le Boulch Éric, 374
Lemoine Philippe, 526
Levy Joaquim, 82
Lévy Maurice, 126
Lions Pierre-Louis, 716
Lombard Éric, 90
Lorenzi Jean-Hervé, 9
Lubochinsky Catherine, 312
Lund Gunnar, 425
Machenaud Hervé, 488
Margerie Christophe de, 386
Martel Jean-Pierre, 381
Martin Paul, 645
Messick Richard E., 575
Mirow Thomas, 315
Mistral Jacques, 158
Montás Juan Temístocles, 369
Montbrial Thierry de, 435
Monti Mario, 659
Moreno Barber Javier, 708
Münchau Wolfgang, 204
Niasse Moustapha, 363
Ninh Ton Nu Thi, 563
Noyer Christian, 664
Oberstar James L., 169
Orsenna Erik, 451
Ould Boubacar Sidi Mohamed, 249
Pastré Olivier, 616, 632
Pécresse Valérie, 616
Pepy Guillaume, 386
Perrot Anne, 502
Pique I Camps Josep, 657
Pisani-Ferry Jean, 64
Pollin Jean-Paul, 264
Puri Deepak, 234
Raoul-Duval Pierre, 597
Rasmussen Poul Nyrup, 21
Reich Robert B., 547
Reviglio Edoardo, 491
Rhee Changyong, 114
Richard Stéphane, 47
Romanet Augustin de, 51
Rothkopf David, 293, 600
Rousseau Henri-Paul, 318
Saint-Amans Pascal, 288
Saint-Étienne Christian, 150
Schäfers Reinhard, 201
Schott Peter K., 482
Scott Cornelia, 529
Sellal Pierre, 209
Shetty Salil, 710
Shleifer Andrei, 40
Stiegler Bernard, 506
Stoffaës Christian, 408
Suleiman Ezra, 181
Terrab Mostafa, 237
Terrier Georges, 298
Thesmar David, 31
Trainar Phillipe, 544
Trannoy Alain, 640
Trichet Jean-Claude, 138, 616
Van Lerberghe Rose-Marie, 569
Varian Hal, 535
Varin Philippe, 485
Védrine Hubert, 18

Villepelet Serge, 693
Vitry Daniel, 448
Wahl Philippe, 520
Weber Rémy, 37
YAN Lan, 88
ZHANG Yuyan, 220
ZHU Min, 721
Ziguélé Martin, 283, 676

Achevé d'imprimer en décembre 2011
sur les presses de Wagram Éditions
95870 Bezons

Imprimé en France

Wagram Éditions est titulaire de la marque Imprim'Vert

Le monde dans tous ses États

Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence 2011

Où en est l'État régalien, en Europe et dans le monde ? Quelles prérogatives peut-il conserver ou acquérir dans le contexte de notre monde global ? Quel avenir pour l'État providence ? Les puissances publiques peuvent-elles tenter une coopération supranationale qui intègre de nouveaux acteurs de la société civile ? Autant de questions auxquelles les 158 intervenants, venus de vingt-cinq pays aux dernières Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence, se sont efforcés de répondre au cours de seize sessions et trois débats. L'édition des Actes 2011 propose toutes ces interventions et la déclaration finale du Cercle des économistes.

Créé en 1992, le Cercle des économistes réunit trente universitaires qui se sont donné pour mission d'animer le débat économique à travers plusieurs rendez-vous au cours de l'année.

- Tous les matins sur l'antenne de **Radio Classique**.
- Toutes les semaines dans ***Les Echos***.
- Tous les ans, il s'associe au journal ***Le Monde Economie*** pour décerner le « **Prix du Meilleur Jeune Économiste** ».
- Chaque année, il anime, en partenariat avec **NYSE Euronext** à l'**Université Paris-Dauphine**, un débat public sur la finance mondiale.
- Tous les automnes, il co-organise **Les Rendez-vous de la Méditerranée** avec l'Institut de la Méditerranée / Femise à Marseille.
- Il publie des **cahiers à thèmes** (derniers cahiers parus en co-édition Puf-Descartes & Cie : «Fiscalité et croissance», «Quelles réformes pour sauver l'État ?», «Le G20 et la nouvelle gouvernance économique mondiale») et des **ouvrages collectifs** aux éditions Perrin et chez Fayard (à paraître en janvier 2012 : « Droite contre Gauche ? »)
- Tous les étés, il organise les **Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence**.

Les membres du Cercle des économistes

Patrick Artus, Agnès Bénassy-Quéré, Françoise Benhamou, Jean-Paul Betbèze, Laurence Boone, Anton Brender, Pierre Cahuc, André Cartapanis, Jean-Michel Charpin, Jean-Marie Chevalier, Benoît Cœuré, Christian de Boissieu, Lionel Fontagné, Pierre Jacquet, Bertrand Jacquillat, Jean-Dominique Lafay, Jean-Hervé Lorenzi *(président)*, Catherine Lubochinsky, Jacques Mistral, Olivier Pastré, Anne Perrot, Jean Pisani-Ferry, Jean-Paul Pollin, Dominique Roux, Christian Saint-Étienne, Christian Stoffaës, David Thesmar, Philippe Trainar, Alain Trannoy, Daniel Vitry.

Retrouvez toute l'actualité du Cercle des économistes sur
www.lecercledeseconomistes.asso.fr