

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 21

Hiver 2009

Université de Strasbourg : Faculté des sciences économiques et de gestion et Institut des Hautes Etudes Européennes.

Éditorial de Michel Dévoluy

Deux inconnus à la tête de l'Europe, ce titre a fait les premières pages des journaux internationaux. Le constat, qui semble brutal, ne s'applique en rien aux personnes concernées. En réalité, ces nominations révèlent à la fois la faiblesse politique de l'Europe et les ambitions autocentrées des

hauts responsables politiques nationaux.

Catherine Ashton, choisie pour le poste de Haut-représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Herman Van Rompuy qui préside désormais le Conseil européen sont des personnalités honorables et de valeur. L'important n'est pas de dissenter sur leurs potentialités. Ils feront sans doute leurs preuves dans le cadre de leurs missions. Ils pourront même nous surprendre en allant au-delà de ce qu'on attend d'eux. Mais l'essentiel reste dans la signification profonde des textes et dans la l'attitude des membres du Conseil européen. Le Traité de Lisbonne introduit une innovation présentée comme majeure. L'Europe va enfin avoir un « Président » et un « Ministre des affaires étrangères ». Dans le récit de l'intégration européenne, ces deux postes, mais surtout celui de Président, marquent un saut qualitatif. L'Europe s'incarne désormais dans une personne. Cette

avancée est d'autant plus importante que la construction de l'identité européenne passe par la lisibilité de son Président.

Mais il faut y regarder de plus près. Ce tout nouveau Président est élu dans une pure démarche intergouvernementale. Seuls les membres du Conseil européen, c'est-à-dire aujourd'hui les 27 chefs d'Etats et de

Sommaire

Développement durable ou décroissance ? Repenser l'économie à partir du souci du bien être des générations futures. Frédéric Rognon	3
Droit social, Europe et mondialisation Corinne Sachs Durand	6
Ouvrir les jeux d'argent en ligne à la concurrence ? Damien Broussolle	9
Le Crédit Impôt Recherche en débat : un éclairage franco-allemand Jean-Alain Héraud, Andrea Zenker	16
La place des territoires dans la nouvelle stratégie européenne René Kahn	20
La crise : Keynes oui, mais tout Keynes Michel Dévoluy	24
Les politiques ont-ils réellement tiré les leçons de la crise de 1929 ? Claude Diebolt, Antoine Parent, Jamel Trabelsi	28

gouvernements, choisissent le Président. Aucune autre instance n'a son mot à dire. Ce mode de désignation surélève la prééminence des chefs d'Etat et de gouvernement. Il contribue à construire une distance entre le Président et les citoyens de l'Europe. Par conséquent, le choix du Président n'est pas vraiment leur affaire. C'est bien plutôt la manifestation des rapports de force entre les Etats et leurs représentants. Les textes dessinent un Président faible. Soit. Cependant, ils n'interdisent pas aux membres du Conseil européen d'envoyer à travers cette nomination, aux Européens et au monde, des signaux forts concernant leur volonté d'octroyer un réel pouvoir additionnel à l'Europe. Hélas, on assiste à des stratégies inverses. L'Europe ne doit pas faire de l'ombre. Elle sert plutôt de faire-valoir aux ambitions personnelles. La priorité des hauts responsables nationaux reste de garder la main sur les affaires européennes. L'élection du Président du Conseil européen (et accessoirement du Haut représentant aux affaires étrangères) devient un moyen supplémentaire de marquer son territoire, de s'imposer et de cultiver son image politique.

On peut aisément objecter qu'un président du Conseil européen, même faible, c'est beaucoup mieux qu'aucun. Et que, l'Europe n'étant pas mûre pour une intégration politique, le traité de Lisbonne est allé, sur ce point, le plus loin possible. Soit. Mais les Européens peuvent se lasser d'une Europe à minima qui n'a pas d'ambition politique. Ils peuvent s'irriter de l'écart entre les discours prônant toujours plus d'Europe et la réalité. Nous n'avons pas un Président pour l'Europe mais seulement un président que les chefs d'Etat et de gouvernements ont choisi pour asseoir leur prééminence dans l'architecture institutionnelle de l'Union.

Malgré ce départ médiocre, espérons que le Conseil européen aura la clairvoyance et la sagesse de mettre en retrait les intérêts partisans de court terme afin de valoriser cette nouvelle fonction. C'est ce qu'attendent beaucoup de citoyens européens.

Nous avons souhaité, depuis le numéro précédent, que notre Bulletin de l'Opee s'ouvre au-delà de l'économie. C'est donc avec beaucoup de plaisir que nous proposons à nos lecteurs les articles de deux collègues de l'Université de Strasbourg : une juriste, le Professeur Corinne Sachs Durand, spécialiste de droit social européen, et un théologien protestant, le Professeur Frédéric Rognon, qui nous interpelle, à l'heure de Copenhague, sur la croissance durable.

Développement durable ou décroissance ? Repenser l'économie à partir du souci du bien être des générations futures.

Frédéric Rognon

Le concept de « développement durable » est devenu l'un des lieux communs de la pensée politique et économique. On peut s'interroger sur la fortune de cette expression paradoxale, et se demander s'il ne conviendrait pas plutôt d'envisager une décroissance maîtrisée, susceptible d'assurer le bien-être des générations futures. Cette posture s'avère d'autant plus hétérodoxe, si ce n'est provocatrice, qu'elle se propose de repenser l'économie sur la base de considérations existentielles, et même spirituelles.

Généalogie d'un concept

L'émergence de l'expression anglaise « sustainable development », plus ou moins fidèlement traduite en français par « développement durable » date du début des années 1980, dans le discours des ONG environnementales. Son officialisation se situe très précisément dans le Rapport Brundtland¹, intitulé « Notre avenir à tous », et soumis à l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1986. Le « développement durable » y est défini comme « un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». C'est en réponse à la crise écologique que ce concept plaide en faveur d'une prise en compte des aspects environnementaux de la croissance économique, par l'adoption d'un modèle de développement qui puisse être « soutenu », c'est-à-dire qui soit viable sur le long terme au lieu d'hypothéquer l'avenir.

En France, le premier ministre Édith Cresson, qui vient de créer le premier ministère de l'Environnement (confié à Brice Lalonde), évoque le « développement durable » dans son discours de politique générale le 22 mai 1991. Le

Sommet de la terre à Rio en 1992, consacre le concept en le situant à l'intersection de trois cercles : le progrès économique, la justice sociale, et la préservation de l'environnement. Il se trouve confirmé dans le protocole de Kyoto, signé en 1997, lors de la conférence des Nations Unies sur le changement climatique, par un grand nombre d'États qui s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Ce protocole entre en vigueur dans l'Union Européenne en 2005. La même année, la France adopte une Charte de l'environnement insistant sur la légitimité du principe de précaution. Entre temps, en 2002, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin comprend pour la première fois un ministère de l'Écologie et du Développement durable (confié à Roselyne Bachelot). En 2007, l'intitulé de ce ministère devient le suivant : « Écologie, Développement et Aménagement durables », et en 2009 : « Écologie, Énergie, Développement durable et Mer » (confié à Jean-Louis Borloo). Ces mutations sémantiques sont révélatrices d'une totale intégration, en quelques années, de la notion de « durabilité » dans l'appréhension des phénomènes économiques. On peut également y discerner une volonté d'articuler les réalités quantitatives et les données qualitatives, le niveau de vie et la qualité de vie. En témoignent les conclusions du Rapport de la Commission Stiglitz² qui préconisent de profonds changements dans le calcul du Produit Intérieur Brut, par la prise en compte

¹ Ce Rapport porte le nom de la ministre norvégienne de l'environnement, Gro Harlem Brundtland, qui présidait alors la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Madame Brundtland sera ensuite, de 1986 à 1996, premier ministre travailliste, et échouera à faire entrer son pays dans l'Union Européenne.

² Cette Commission doit son nom au prix Nobel d'économie 2001 Joseph Stiglitz, qui la préside avec Amartya Sen, prix Nobel d'économie 1998.

de l'impact de l'activité économique sur l'environnement. Pouvons-nous cependant nous contenter de telles inflexions ?

Critique du développement durable

Le caractère par trop consensuel de la toute récente fortune de l'expression de « développement durable » devrait à elle seule susciter notre perplexité, sinon notre scepticisme. Comment interpréter la conversion brutale à ce nouveau mouvement de pensée de l'ensemble de la scène politique mais aussi des milieux d'affaires ? C'est ainsi qu'un groupe d'industriels étasuniens se sont exprimés : « En tant que dirigeants d'entreprises, nous adhérons au concept de "développement durable". Nous voulons que survivent à la fois la couche d'ozone et l'industrie américaine ». Quant au Medef, il a choisi pour slogan de son Université d'été 2009 : « Le développement durable : un accélérateur de croissance pour les entreprises ».

Ces deux citations nous alertent sur l'insigne contradiction interne d'une posture qui se proposerait de concilier une expansion quantitative et une préservation qualitative. L'expression de « développement durable » se présente ainsi comme un oxymoron, à l'instar de l'« obscure clarté » cornélienne. On peut même y déceler un concept schizophrénique, puisqu'il prétend régler les problèmes d'ordre environnemental par ce qui en est à l'origine, à savoir une croissance économique continue. La critique du « développement durable », par anticipation puisqu'elle en précède même l'émergence du mot, s'abreuve de cette formule de bon sens de Jacques Ellul (1912-1994), dès les années 1950 : « On ne peut concevoir un développement infini dans un monde fini ». Moins analytique et plus provocateur, l'économiste et philosophe Kenneth E. Boulding (1910-1993) prolongeait la réflexion en ces termes : « Celui qui croit qu'une croissance infinie est possible dans un monde limité est un fou... ou un économiste ! »

La mise en cause du « développement durable » repose également sur la notion, récente elle aussi, d'« empreinte écologique ». Il s'agit d'une mesure de la pression, et donc de l'impact, que l'homme exerce sur la nature. C'est un outil qui évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de

ressources et à ses besoins d'absorption de déchets. On calcule que les activités humaines ont dépassé la capacité de la biosphère dans les années 1980. Ce dépassement peut être exprimé par la proportion avec laquelle la demande de surface excède l'offre naturelle : alors que le poids de l'humanité correspondait à 70% de la capacité de la biosphère en 1961, il est monté à 120% en 1999. En d'autres termes, 20% de dépassement signifie qu'il faudrait 1,2 planète pour supporter durablement la croissance actuelle. Aujourd'hui, l'humanité consomme 1,2 planète. On relève évidemment de profondes disparités entre les pays. Si chacun dans le monde vivait comme un Français moyen, il faudrait trois planètes ; comme un Américain moyen, six planètes. Il y a bien entendu aussi des disparités internes à chaque pays : les Américains pauvres consomment bien moins qu'une planète, et certains Américains riches consomment et polluent de telle sorte qu'il faudrait d'ores et déjà vingt planètes si tous les humains vivaient comme eux.

Plaidoyer en faveur de la décroissance conviviale

Aux ambiguïtés de la notion de « développement durable » s'opposent les partisans de la « décroissance ». Le terme peut effrayer, et peut-être a-t-il été choisi à dessein, pour faire réagir. Il présente l'inconvénient de se prêter aisément à l'amalgame avec la « récession » (si ce n'est avec la « dépression »). Or les deux phénomènes ne répondent nullement à la même logique. La « décroissance » n'est pas une situation subie : elle se veut au contraire une révision consciente et maîtrisée des besoins, une simplicité volontaire, une sobriété choisie. C'est pourquoi les « objectifs de croissance » préfèrent qualifier leur idéal de « décroissance conviviale », afin d'indiquer qu'elle rime avec joie de vivre. Et ils arguent du fait qu'il est préférable d'opter dès aujourd'hui pour une « décroissance » en douceur, plutôt que d'avoir à subir un jour prochain une « récession » économique, voire une catastrophe écologique majeure (épuisements des ressources, mutations climatiques), ou encore un pouvoir autoritaire qui cherchera à épargner ces sacrifices aux plus puissants dans une société de plus en plus inégalitaire.

L'alternative fondamentale entre « développement durable » et « décroissance » apparaît nettement dans cette métaphore de Serge Latouche : « Quand on est à Rome et que l'on

doit se rendre par le train à Turin, si on s'est embarqué par erreur dans la direction de Naples, il ne suffit pas de ralentir la locomotive, de freiner ou même de stopper, il faut descendre et prendre un autre train dans la direction opposée. Pour sauver la planète et assurer un futur acceptable à nos enfants, il ne faut pas seulement modérer les tendances actuelles, il faut carrément sortir du développement ».

La « décroissance » consiste à reconsidérer l'agriculture, l'alimentation, l'habitat, l'énergie, les transports, le travail, les loisirs, la consommation, à partir de nos véritables besoins et du souci du bien-être de nos descendants. Comme le disait saint Exupéry : « Nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants ». C'est donc tout le mode de vie qui se devrait d'être repensé, et pas seulement l'économie. Ou plus exactement, il s'agirait de proposer un modèle économique qui découle de priorités existentielles et spirituelles. Quel est le sens de notre vie ? Est-elle mue par l'« hubris », par la recherche effrénée de la démesure, par le refus des limites, par la fuite en avant, par la pulsion prédatrice ? Ou bien sommes-nous capables de sagesse, de mesure, de modération, de sobriété, d'altérité, afin de laisser place aux relations, à la gratuité, et au souci des générations futures ? De l'« hubris » à la sagesse, c'est à une véritable révolution copernicienne, à un changement de paradigme, que la pensée économique est invitée, à commencer par une étroite collaboration interdisciplinaire entre économie et philosophie.

Éléments de bibliographie

Bernard Charbonneau, *Le système et le chaos* (1973), Paris, Économica (coll. Classiques des Sciences sociales), 1990.

Simon Charbonneau, *Résister pour sortir du développement. Le droit entre nature et liberté*, Paris, Sang de la terre, 2009.

Collectif, *Défaire le développement, refaire le monde. Actes du Colloque de l'Unesco*, Lyon, Parangon / Most / La Ligne d'horizon, 2002.

Jacques Ellul, *La technique ou l'enjeu du siècle* (1954), Paris, Économica (coll. Classiques des Sciences sociales), 1990.

Jacques Ellul, *Le système technicien* (1977), Paris, Le Cherche Midi (coll. Documents), 2004.

Romain Felli, *Les deux âmes de l'écologie. Une critique du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2008.

Nicholas Georgescu-Roegen, *La décroissance. Entropie – écologie – économie*, Paris, Sang de la terre, 1995.

Edouard Goldsmith et alii, *The future of progress*, Totnes, Green Books, 1995.

Serge Latouche, *La déraison de la raison économique*, Paris, Albin Michel, 2001.

Serge Latouche, *Décoloniser l'imaginaire*, Lyon, Parangon, 2003.

Serge Latouche, *Survivre au développement*, Paris, Mille et une nuit, 2004.

Serge Mongeau, *La simplicité volontaire*, Montréal, Écosociété, 2003.

François Partant, *La fin du développement*, Paris, Actes Sud, 1997.

Revue *Entropia. Revue d'étude théorique et politique de la décroissance*, Lyon, Parangon/Vs, 2006-2009.

Nicolas Ridoux, *La décroissance pour tous*, Lyon, Parangon/Vs, 2006.

Frédéric Rognon, *Jacques Ellul. Une pensée en dialogue*, Genève, Labor et Fides (coll. Le Champ éthique), 2007.

Droit social, Europe et mondialisation

Corinne Sachs Durand

Le droit social est mis à mal en Europe par le développement d'une économie et d'une concurrence mondialisées. Il semble toutefois possible d'en préserver l'essentiel en utilisant de nouveaux moyens, dont certains récemment apparus.

Un tel sujet mériterait d'évidence une approche beaucoup plus approfondie que ces quelques pages¹. On tentera toutefois une rapide réflexion de synthèse sur la question.

Un premier temps, celui du constat, permet d'identifier les problèmes posés au droit social par la mondialisation ; en un second temps, l'on peut proposer quelques pistes de réflexion susceptibles de tempérer cette évolution.

I – Le constat : une évolution peu favorable au droit social

Le contexte européen et mondial, sur le plan économique et politique a bien évidemment des conséquences sur l'état du droit social.

A Le contexte européen et mondial

Plusieurs données peuvent expliquer la situation délicate dans laquelle se trouve le droit social. Tout d'abord, chacun sait que les fondements de la construction européenne ont été avant tout économiques, le bien-être social devant être la conséquence d'un développement économique favorable. L'ouverture des marchés, la libre concurrence et l'absence d'une régulation mondiale suffisante ont démenti cet espoir, en créant une concurrence sociale entre travailleurs de différents pays, et parfois même au sein d'un même pays.

De surcroît, les idées économiques d'inspiration libérale, qui prévalent en Europe comme dans le monde et ont été récemment accentuées dans l'Union européenne par l'arrivée de pays nouveaux, d'histoire et de culture différentes et fortement attirés par une économie libérale.

Enfin la crise financière, dont les effets perdurent ne pouvait qu'accroître les difficultés sociales.

B Conséquences dans le domaine du droit social

Flexibilité et rentabilité sont des « valeurs » en développement dans nos économies. Elles trouvent leur traduction dans les changements du droit du travail et sont encore accentuées par l'évolution normative interne de ce droit.

1° - Une recherche de rentabilité et de flexibilité

La flexibilité, parfois associée à la sécurité dans le concept moderne de « flexisécurité » ou « flexicurité », résulte d'une recherche de rentabilité induite par la concurrence intra-communautaire d'abord, mondiale ensuite.

La poursuite d'une rentabilité financière conduit par exemple à privilégier la valeur de revente potentielle à très court terme d'une entreprise sur le marché, plutôt que de préparer son évolution future. Les actionnaires se dirigent donc vers ce type d'entreprises, en fonction notamment de la hauteur de la rémunération du capital. Mais cet argent versé aux actionnaires ne profite ni aux salariés ni à l'avenir de l'entreprise, sous la forme d'investissements² par exemple. La rentabilité conduit aussi à resserrer les effectifs et à réduire autant que possible les coûts salariaux pour augmenter la valeur de revente de l'entreprise ; c'est ce que l'on a pu appeler les « licenciements boursiers »³.

Si malgré tout la main d'œuvre est trop chère dans un pays, on délocalise dans un pays « moins disant » socialement.

Cette évolution induit aussi une recherche de flexibilité de la main d'œuvre pour les entreprises, laquelle s'exprime par différentes techniques telles que la rupture

¹ On renverra notamment le lecteur à l'intéressant ouvrage de Marie-Ange Moreau, « Normes sociales, droit du travail et mondialisation », Dalloz, Paris 2006.

² V. sur ce point C. Hannoun, L'impact de la financiarisation de l'économie sur le droit du travail, Revue de droit du travail 2008, p. 288.

³ V. C. Hannoun, précité.

conventionnelle ou les contrats à durée limitée par exemple, ou dans le domaine du temps de travail par la modulation horaire ou le travail du dimanche⁴ notamment). La sécurité, destinée à compenser la flexibilité dans la notion de flexicurité, n'est pas toujours, loin s'en faut, au rendez-vous dans les réformes législatives récentes.

L'évolution normative interne au droit du travail risque en outre de renforcer cette situation.

2° - L'évolution normative du droit du travail.

Pour résumer rapidement cette évolution, on pourrait dire qu'il y a à la fois un transfert de l'élaboration de certaines normes de droit du travail du législateur vers les partenaires sociaux⁵ et une décentralisation vers l'entreprise de l'élaboration de la norme conventionnelle. Les possibilités de dérogation à la norme légale sont relativement limitées, mais elles s'accroissent entre normes conventionnelles, en particulier au profit de l'entreprise, unité décentralisée. Or le rapport de forces en France n'est pas très favorable aux salariés, en particuliers dans les PME, pour plusieurs raisons que l'on ne peut développer ici.

A cela s'ajoute l'influence de ce que certains appellent le « droit mou », traduction de l'expression anglaise « soft law » - technique inspirée d'ailleurs largement du droit anglo-saxon - qui favorise le « droit » non sanctionné, auquel on est censé néanmoins se conformer. Relèvent de cette catégorie les codes de bonne conduite ou d'éthique et autres textes non contraignants, à quelque niveau qu'ils se situent.

Tout ceci ne favorise guère le droit social dans son aspect protecteur des salariés. Y a-t-il malgré tout des moyens de le sauvegarder ou même de le développer ?

⁴ Loi n° 2009-974 du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires. J.O. du 11 août 2009.

⁵ Deux des lois récentes qui ont fortement modifié le droit social sont issues d'accords conclus au niveau national par les partenaires sociaux (ou tout au moins certains d'entre eux). Il en est ainsi de la loi de modernisation sociale du 25 juin 2008 (Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail) et de la loi du 20 août 2008 (Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, JO du 21 août).

II Vers une sauvegarde du droit social

Plusieurs pistes de réflexion sont envisageables, parmi lesquelles la protection des valeurs sociales européennes, ou la recherche de techniques de régulation mondiale.

A Protéger les valeurs sociales européennes

La construction européenne s'est faite, on l'a dit, sur des fondements économiques, le bien-être social étant censé accompagner le développement économique. Ce postulat ne pouvait évidemment fonctionner dans un contexte de crise et les chocs pétroliers ont conduit à reconsidérer les choses et à amorcer une véritable politique sociale en Europe au cours des années 1970/ 1980.

Après une époque faste, qui a vu l'adoption d'importantes directives sociales, il semble que l'on soit maintenant dans une période moins dynamique, les textes marquant une certaine stagnation et la jurisprudence de la CJCE étant pour le moins fluctuante.

Toutefois, demeure à travers la construction déjà acquise une certaine conception de ce qui pourrait être un « modèle social européen » dont les lignes de force sont, entre autres : la protection des droits fondamentaux, le souci d'une information et d'une consultation des travailleurs dans la gestion de l'entreprise, le développement de la formation tout au long de la vie, la protection de la santé et le maintien d'une protection sociale relative.

Une certaine régulation existe sur le plan européen, mais sa résultante dépend assez largement des changements politiques en Europe. Sur le plan mondial, les choses sont évidemment beaucoup moins avancées.

B Développer une régulation mondiale

De prime abord, la régulation mondiale s'effectue actuellement selon plusieurs modes, qu'ils soient institutionnels ou non.

1° - Les modes institutionnels

Dans le domaine économique, on pense évidemment à l'OMC. Même si ce n'est pas sa vocation première, on pourrait souhaiter que les questions relatives à l'environnement et aux préoccupations sociales y soient plus souvent abordées, et qu'il y ait une réflexion plus approfondie sur ces sujets, notamment en matière de droits sociaux fondamentaux, de protection de l'environnement et d'équilibre Nord Sud. Mais les négociations y sont difficiles.

Dans le domaine du droit du travail, l'OIT est l'organe mondial de régulation. Organisation tripartite, l'OIT a édicté plus de 180 conventions relatives au travail. Elle est l'instrument d'une régulation mondiale du droit du travail mais tous les pays n'ont pas ratifié toutes les conventions d'une part et les mécanismes coercitifs de l'institution sont tout à fait insuffisants pour assurer son efficacité, d'autre part. On ne peut ici entrer dans les détails, mais il faudrait certainement développer et renforcer l'action de l'OIT en prévoyant des procédures plus contraignantes, malgré les difficultés politiques que cela implique dans une organisation tripartite et l'impossibilité pour certains pays peu développés de respecter des standards sociaux élevés.

2° - Les modes non institutionnels de régulation

Ces modes de régulation dépendent de différents acteurs.

Les entreprises, devant le développement de valeurs éthiques telles que la responsabilité sociale, la responsabilité environnementale etc... mettent en œuvre des politiques et prennent des engagements dans ce sens. Dans certains cas, l'utilisation d'un logo permet d'identifier les entreprises qui se sont engagées. On peut mettre dans la même catégorie les différents labels sociaux, commerciaux ou environnementaux (commerce équitable, etc...) ou engagements divers pris par les entreprises.

Ces démarches sont une bonne chose, sous réserve qu'elles ne soient pas mensongères, comme par exemple dans certaines affaires ayant mis en cause des fabricants d'article de sport ... et qu'elles ne servent pas à déguiser des pratiques anticoncurrentielles et protectionnistes notamment vis-à-vis des pays émergents. En cas de violation de ces engagements, des actions sont ouvertes aux consommateurs (notamment aux USA). Ces actions seraient à développer en Europe.

Les organisations syndicales pourraient également être des acteurs de la régulation mondiale : elles communiquent depuis longtemps entre elles, que ce soit au niveau européen (dans le cadre de la Confédération européenne des syndicats - CES-) ou mondial (dans le cadre de l'OIT). Les structures de représentation du

personnel au sein d'entreprise ou de groupes européens ou mondiaux peuvent faciliter les contacts, la circulation des idées, les manifestations internationales et finalement une harmonisation des revendications et à moyen terme du droit du travail qui résoudrait les problèmes de délocalisation, ceci à l'échéance probablement de quelques décennies.

Enfin, les citoyens constituent aussi une force : en tant que consommateurs, ils peuvent faire des choix et influencer le marché ; on le voit avec le développement des produits biologiques, le souci croissant de l'environnement et le succès des labels sociaux.

En tant qu'acteurs politiques, les citoyens exercent parfois une sorte de démocratie directe qui – faute de pouvoir s'exprimer toujours par les structures politiques en place – se manifeste dans la rue et remporte parfois des succès. Mais ces actions se terminent parfois dans le sang, dans certains pays

Le développement de l'information, via internet est également un outil d'une puissance extrême pour faire circuler très rapidement toute information, dont il est prudent parfois de vérifier la fiabilité.

La liberté de circulation de l'information au plan mondial pourrait être une des clés d'une évolution positive en matière de droit social.

Ouvrir les jeux d'argent en ligne à la concurrence ?

Damien Broussolle

« À ce moment-là j'aurais dû partir, mais une sensation étrange a pris naissance en moi : une envie de provoquer le destin, de lui donner une chiquenaude, de lui tirer la langue. J'ai risqué la plus grosse mise autorisée : quatre mille florins, et j'ai perdu. Ensuite, m'échauffant, j'ai sorti tout ce qui me restait, l'ai placé comme la fois précédente et j'ai de nouveau perdu ; alors, j'ai quitté la table, abasourdi ».

Dostoïevski, « Le Joueur » 1866

Depuis plusieurs années deux orientations s'opposent dans l'Union Européenne quant au statut économique-institutionnel des jeux d'argent. D'un côté plusieurs Etats, plutôt soutenus par la Commission Européenne, souhaitent ouvrir cette activité à la concurrence et notamment développer les paris en ligne. De l'autre de nombreux Etats cherchent à maintenir une réglementation protectrice des joueurs, sinon à défendre leurs monopoles nationaux. Alors que l'ouverture à la concurrence paraissait avoir le vent en poupe, un récent arrêt de la Cour de Justice des Communautés (08/09/2009) semble renverser la donne.

Une activité considérée comme potentiellement dangereuse

L'activité des jeux d'argent est contrôlée dans la totalité des Etats de l'Union Européenne pour au moins trois raisons convergentes :

D'une part il s'agit de protéger les « consommateurs » qui, à l'instar du joueur de Dostoïevski, peuvent sombrer dans une accoutumance destructrice et se retrouver dans une situation financière désastreuse. Ce risque est d'autant plus fort que les joueurs proviennent le plus souvent de milieux modestes (Encadré n°1). En France, il y aurait environ entre 400.000 et 800.000 joueurs compulsifs (INSERM 2009). Tendent aussi à s'ajouter à cela des motifs moraux qui diabolisent les gains monétaires oisifs, en leur attribuant des effets corrupteurs. L'exposé d'une loi française du 18 avril 1924, n'expliquait-il pas que : « la loterie est dangereuse comme faisant naître l'espoir d'un gain important qui n'a pas sa source dans le travail ; elle détourne de l'effort et engage à l'inaction ».

Les jeux de hasard et d'argent sont donc habituellement interdits aux mineurs et même parfois totalement prohibés. Ils ne

deviennent acceptables que s'ils concourent au financement de causes d'intérêt collectif, par exemple caritatives ou sportives. En outre les sociétés de jeux doivent mettre en œuvre des mesures de protections des joueurs. Une manière de désinciter la pratique du jeu consiste notamment à limiter les gains. Ainsi pour la Française des Jeux, l'espérance mathématique de gain fixée jeu par jeu par les pouvoirs publics varie entre 25% et 70%, avec une moyenne, tous jeux confondus, de 59,7%. Les sociétés de jeux reversent une part significative de leurs recettes aux pouvoirs publics, ou financent directement des activités sportives (hippiques pour le PMU). Que cela soit ou non la conséquence des mesures évoquées, les Français jouent moins que leurs homologues européens. Seuls 63% des Français de 18 ans et plus ont joué au moins une fois à un jeu d'argent, contre 83% des Belges, 92% des Espagnols et des Suédois ou 95% des Portugais.

Encadré 1 : Qui sont les joueurs de jeux d'argent en France ?

« Les habitués des casinos sont à 41 % des inactifs, sans emploi ou retraités. Les plus de 50 ans et les moins de 30 ans représentent chacun environ 30 % des joueurs de machines à sous, 57 % sont des hommes. »

« Les parieurs du PMU sont à 65 % des hommes âgés de 35 à 49 ans issus de milieux socioprofessionnels généralement modestes. Parmi ces parieurs, 55 % sont des clients réguliers. »

« En 2006, 29 millions de personnes ont joué à un jeu de la Française des Jeux : 49 % étaient des hommes, 51 % des femmes et 34 % avaient moins de 35 ans »

A noter : « Plus le délai entre la mise et le gain attendu est court, plus la possibilité de répétition de la séquence de jeu est élevée, plus le risque d'addiction est élevé ».

INSERM 2008

Les jeux de hasard peuvent d'autre part attirer le crime organisé en procurant une source de recettes faciles ou de blanchiment, et cela d'autant plus, qu'il est aisé de tricher sur les résultats. En conséquence, la puissance publique est amenée à contrôler l'activité des sociétés de jeux, à la fois pour éviter le développement de mafias, de troubles éventuels à l'ordre public, ainsi que pour garantir que les résultats sont bien dus au hasard ou encore que les gains sont convenablement distribués. Il faut noter que pour certaines de ces raisons les Etats-Unis ont récemment adopté une législation fédérale qui restreint sévèrement les mouvements bancaires liés aux paris en lignes (Unlawful Internet Gambling Enforcement Act, octobre 2006).

Enfin, il faut souligner que les sociétés de jeux, et encore plus lorsqu'elles sont publiques, représentent des sources de recettes parafiscales très significatives : au total plus de 5 milliards d'euros par an en France. Du reste, c'est au nom des risques de pertes de recettes que plusieurs Etats européens (Grèce par exemple) s'opposent à une mise en concurrence des jeux de hasard.

Traditionnellement, dans la plupart des Etats membres, le contrôle de l'activité de jeux est très strict (Pays-Bas, Belgique,

Danemark...) ce qui conduit généralement à l'existence d'un monopole (Italie, France, Portugal...). D'autres Etats ont cependant ouvert cette activité à la concurrence et acceptent les jeux en ligne (Grande Bretagne 2004, Malte). Deux conceptions opposées du jeu s'affrontent donc, mêlées à des considérations économiques nationales. Pour la majorité des pays l'activité de jeu ne peut pas être considérée comme une activité économique standard, une minorité a néanmoins choisi de la favoriser comme instrument de croissance et moyen d'attirer des ressources. Bien qu'elle s'en défende, la Commission soutient de fait la deuxième démarche, puisque depuis 2006 elle a lancé des procédures contre treize Etats pour infraction à la libre prestation de services.

Des pressions fortes au changement

Les pressions à la généralisation des jeux en ligne sont fortes.

Il y a d'une part l'ampleur d'un marché aux perspectives de croissance élevées. Selon Global Betting & Gaming Consultant, en 2007 le marché mondial des jeux d'argent en ligne représentait 10 milliards d'euros soit 4,7% du produit mondial des jeux. Dans l'UE, le chiffre d'affaires total des industries du jeu, représentées à Bruxelles par un lobby actif (European Gaming and Betting Association), représentait de 24 milliards d'euros en Estonie à près de 11 milliards en Grande Bretagne (Institut Suisse de Droit Comparé 2006). Onze pays dépassaient le milliard d'euros. Pour ce qui concerne la France, en 2008 le chiffre d'affaires du PMU se montait à 9,3 milliards d'euros (pour 6,9 milliards de paris redistribués), celui de la Française des jeux 9,2 (pour 5,6 redistribués), et celui des Casinos à 18,3 (pour 15,7 redistribués). Le marché français aiguise les appétits car, non seulement c'est le troisième au niveau européen, mais il recèle aussi des possibilités de croissance importantes. Selon Bwin (principale société de jeu en ligne), il se situe « dans le top 10 mondial » (Trucy 2006 p. 175). Déjà entre 1999 et 2006 les mises ont augmenté de 77 % pour la Française des Jeux, de 91 % pour le PMU et de 75 % pour les casinos (INSERM 2008). On comprend pourquoi en commission parlementaire Nicolas Perruchot soulignait : « (...) les Français sont des consommateurs modérés de jeux : ils dépensent pour cela 570 euros par an, contre 1 640 euros pour les Anglais et 1 900 pour les Autrichiens. Nous avons donc intérêt à organiser ce marché le mieux poss-

ible, de façon que nos concitoyens soient incités, de manière responsable, à faire des paris en ligne » (Woerth 2009).

Le développement des nouvelles technologies de la communication facilite d'autre part une offre de paris à distance, que les autorités locales ont du mal à contrer. Des sociétés dont le sérieux est sujet à caution proposent des jeux d'argent sans garantie solide pour le consommateur. Il s'agirait alors de moraliser une pratique qu'il n'est pas possible d'empêcher, donc d'organiser un marché officiel là où l'activité des sites illégaux prospérerait¹.

Enfin, le cadre européen du marché unique ne prévoit rien de spécifique pour les jeux d'argent, ce qui les fait tomber dans le domaine concurrentiel habituel. Bien que la Commission ait poussé en ce sens, ni la Directive commerce électronique, ni la Directive services ne s'appliquent aux jeux en ligne ou de hasard. La subsidiarité, mais surtout les libertés économiques, d'installation et de prestation, garanties par les traités, s'appliquent donc de façon standard. La Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) avait du reste soutenu cette orientation dans son arrêt Gambelli en 2003 qui opposait l'Etat italien à la société Britannique de jeux Stanleybet (approche réaffirmée dans l'arrêt Placanica de mars 2007).

Dans ces arrêts, la CJCE confirme que l'organisation des paris sous forme de monopole est une entrave au libre établissement, comme à la libre prestation, qui ne peut être justifiée que pour des motifs impérieux d'intérêt général, non discriminatoires. Or la Cour fait état d'interrogations fortes sur la cohérence du comportement de certains Etats qui la conduisent à supputer l'existence de motifs protectionnistes inavoués. En effet les arguments, détaillés au début de cet article, défendus par les Etats à monopole, s'accommodent mal « de la forte expansion du jeu et des paris » constatés dans ces mêmes Etats et notamment en Italie. Autrement dit, si la protection des consommateurs est la véritable justification des mesures restrictives, cela ne devrait pas conduire les sociétés nationales à « inciter et encourager à participer

aux jeux afin que le trésor public en retire des bénéfices ». Elle rejette également le motif de pertes fiscales. Le fait notamment que les sociétés de jeu installées dans des grands pays puissent siphonner le marché des petits pays, diminuant ainsi leurs ressources fiscales, ce qui les obligerait à hausser par ailleurs leurs impôts, « n'est pas contraire au droit communautaire ». Elle reste toutefois silencieuse face à l'argument selon lequel l'interdiction faite au consommateur de recourir à des sociétés dont l'activité est légale dans d'autres Etats membres serait contraire au principe de Reconnaissance Mutuelle (ou à celui du Pays d'Origine).

L'ouverture à la concurrence s'étend

A la suite des décisions précédentes, les jeux en ligne basés à l'étranger ont été légalisés en Italie. En France, les monopoles de la Française des jeux, comme celui du PMU et des Casinos se trouvent sur la sellette. Un projet gouvernemental, qu'à trois reprises la Commission a demandé d'assouplir, est en chantier depuis 2007. Il a été adopté par l'Assemblée nationale le 13 octobre dernier. Il prévoit notamment d'autoriser les jeux en lignes pour le début 2010 (coupe du monde de football oblige), de créer une Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL) qui sera chargé d'attribuer des licences et de contrôler les sociétés, ainsi que d'autoriser la publicité pour les jeux d'argent. Seuls sont concernés les paris sportifs et le poker. Le projet doit à présent être examiné par le Sénat en janvier 2010.

Au-delà des problèmes éthiques et santé publique déjà soulignés, il convient d'avoir à l'esprit les effets pervers que la mise en concurrence risque de produire. Comme l'a exprimée Mme Michèle Delauney au moment des débats en commission parlementaire : « les sites illégaux ne se tariront que si les sites légaux sont plus profitables. Même si les gains diminuent, les opérateurs comptent, grâce à la publicité et à l'épidémie prévisible de joueurs, sur des profits plus importants » (Woerth 2009). Rendre attractif les sites légaux conduit à réduire les contributions pesant sur les entreprises de jeux. Le système territorial de taxation actuel n'a en effet plus de sens pour des jeux en ligne, dont le siège social se trouve, ou bien peut se déplacer, à l'étranger. A la place, est donc prévue une taxation sur les mises des joueurs. Dans ce nouveau contexte, la concurrence fiscale jouera à plein. Elle contraindra l'Etat à aligner sa taxation sur celle des pays concurrents, y

¹ Il faut souligner que cet argument n'est pas cohérent. Si l'on souhaite contrarier le développement des paris en ligne, il faut au contraire que cette activité n'offre aucune garantie.

compris d'ailleurs à terme pour les jeux traditionnels. Eric Woerth, Ministre de l'Economie, justifie clairement cette démarche : « la fiscalité doit être, pour tous les types de jeu, globalement identique, qu'ils soient vendus sur Internet ou dans un réseau physique. Cela signifie concrètement que, si l'on souhaite avoir une fiscalité sur les paris beaucoup plus basse que la fiscalité actuelle de la Française des Jeux ou du PMU, il faut l'appliquer à l'ensemble des paris "en dur", ce qui peut entraîner mécaniquement pour l'État une diminution de recettes » (Woerth 2009). Les débats préalables envisageaient un prélèvement déjà bien léger de 7,5 % sur les mises dans le domaine sportif et de 2 % sur le poker, finalement réduit dans le texte voté à 5,7% et 1,8%. On est loin des niveaux

de contribution actuellement payés. Rappelons que le produit brut de jeu des Casinos (cf. tableau n°1) est taxé à 58 %. Ce pourrait être une bonne nouvelle pour le « consommateur », qui pourrait ainsi recevoir une part plus importante de sa mise. Cela peut tout aussi bien se traduire par une plus grande marge bénéficiaire pour les sociétés de jeu et l'on comprend ici les appétits suscités. L'élément essentiel reste cependant que, du point de vue de l'intérêt collectif, la baisse du prélèvement sur les jeux n'est pas une bonne nouvelle. On se souvient aussi que la limitation du taux de retour des gains est une façon de décourager le jeu. Une disposition que récuse l'European Betting and gaming Association (Encadré n°2).

Tableau n°1

Evolution du produit brut des jeux dans les casinos

(en millions d'euros)

SAISONS	JEUX TRADITIONNELS		MACHINES À SOUS			TOTAL	
	Produit brut des jeux	Évolution (en %)	Nombre	Produit brut des jeux	Évolution (en %)	Produit brut des jeux	Évolution (en %)
2001-2002	206,99	9,04	14 853	2 249,37	7,70	2 456,36	7,81
2002-2003	181,37	- 12,38	16 096	2 365,48	5,16	2 546,85	3,68
2003-2004	173,11	- 4,55	17 509	2 440,05	3,15	3 613,16	2,60
2004-2005	171,80	- 0,76	18 787	2 476,07	1,48	2 647,87	1,33
2005-2006	166,78	- 2,92	19 624	2 538,37	2,52	2 705,15	2,16
2006-2007	183,31	9,91	20 906	2 604,93	2,62	2 788,24	3,07
2007-2008	182,26	- 0,57	22 686	2 371,64	- 8,96	2 553,90	- 8,40

Source : Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Rapport Carrez 2009 p. 90

Il faut enfin souligner que les autorisations prévues risquent de n'être qu'une étape toute transitoire. Dans l'avenir il sera bien difficile d'expliquer pourquoi le poker en ligne est autorisé et pas la roulette, ou tout autre jeu d'argent similaire. Un dernier sujet de préoccupation provient du fait que la Commission s'oppose, comme contraire à la liberté de mouvement des capitaux, au blocage de transfert de fonds

vers ou en provenance des sites de jeux non autorisés (cela concerne aussi l'Allemagne).

L'ouverture à la concurrence risque d'aboutir au paradoxe d'être non seulement moins protectrice pour les joueurs, mais également appauvrissante pour les recettes budgétaires, sans que le contrôle des mouvements de fonds illicites ne soit facilité.

Encadré 2 : Extraits des prises de position de l'European Betting and gaming Association (EB&GA) concernant la protection des joueurs et le projet de réforme français

– Interdiction aux mineurs : « aucun service en ligne ne peut être totalement efficace dans ce domaine (...) ».

– « Il est extrêmement difficile de surveiller et d'identifier les joueurs qui font preuve d'une attitude irresponsable face au jeu (...) une personne qui souffre de dépendance au jeu doit identifier le problème d'elle-même et prendre les mesures nécessaires pour le surmonter (...) ».

– « limiter les dépenses ou le nombre de cartes [bancaires] qu'un individu peut utiliser n'est ni efficace ni adapté pour lutter contre le risque que les joueurs dépensent plus qu'ils n'en ont les moyens (...) ».

S'agissant du projet français soumis à l'avis de la Commission en mars 2009, l'EB&GA considère comme contraire aux règles du marché intérieur le fait de :

– « Limiter l'ouverture du marché des jeux uniquement aux activités en ligne »

– « Limiter l'ouverture des paris hippiques uniquement aux paris mutuels – justifié par le gouvernement comme étant une "tradition française" »

– « Plafonner le taux de retour au joueur moyen (pourcentage des mises reversées aux joueurs sous forme de gains) au même niveau que celui appliqué actuellement par les opérateurs historiques (de 75 à 78%). Il n'existe aucune preuve ou effet connu qu'une telle mesure renforce la protection des joueurs ».

– « Le système proposé de licence manque de prendre en compte les obligations et contrôles déjà offerts par des autorités de régulation de jeux dans d'autres juridictions de l'Union Européenne, (...) » [Il s'agit d'une référence au principe de Reconnaissance Mutuelle.]

EB&GA (2009)

Le vent tourne ?

Le 11 février 2009 la commission marché intérieur et protection du consommateur du Parlement Européen s'est saisie de la question. Elle a voté un rapport d'initiative propre, donc sans conséquence juridique, qui se prononce très majoritairement pour

le maintien d'une réglementation stricte sur les activités de jeu. Le 8 septembre 2009 la CJCE a rendu un nouvel arrêt sur ces questions. Par cet arrêt, Liga Portuguesa de Futebol, la cour constate qu'au Portugal l'établissement public Santa Casa Misericordia dispose d'un monopole effectivement justifié par des motifs d'intérêt public (protection de la famille, de l'enfance...) et qui concourt par son activité à financer directement des institutions de solidarité sociale. La Cour souligne en outre que des « divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturels existent entre les Etats membres » concernant le statut à accorder aux jeux d'argent. En l'absence d'harmonisation communautaire, il revient donc à chaque Etat d'organiser le secteur des jeux en fonction des préférences collectives locales (« sa propre échelle de valeur »). « Les Etats membres sont (...) libres de fixer les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et, (...) de définir avec précision le niveau de protection recherché », sous réserve des règles de proportionnalité habituelle. Devant ces constats et compte tenu des dangers particuliers liés aux des jeux (risque de fraude, criminalité...) que renforce encore la prestation à distance, le principe de Reconnaissance Mutuelle, comme celui du Pays d'Origine, doivent s'effacer : « l'article 49 CE ne s'oppose pas à une réglementation d'un Etat membre, (...) qui interdit à des opérateurs, (...) établis dans d'autres Etats membres, où ils fournissent légalement des services analogues, de proposer des jeux de hasard par l'Internet sur le territoire dudit Etat membre ». La Commission est également déboutée, elle qui sentant probablement le vent tourner, avait tenté de récuser la recevabilité de la question posée à la CJCE. Au total le Portugal est fondé à maintenir tel quel le monopole de Santa Casa de Misericordia.

Même si naturellement l'arrêt n'a pas manqué d'être interprété en ce sens, la CJCE n'a pas changé d'orientation. Il n'est du reste pas certain que ses conclusions pourraient être transposées ipso facto aux cas du PMU ou de la Française des Jeux. En effet elle prend soin d'appuyer sa décision sur des éléments précis propres au cas portugais, dans lequel les critères d'intérêt général sont respectés. Or depuis plusieurs années les sociétés françaises, de leur propre chef, ou sous l'impulsion des pouvoirs publics, ont entamé un tournant commercial qui les en éloigne.

* *

Le dernier arrêt de la CJCE réaffirme le droit d'un Etat membre à organiser comme il le souhaite l'activité des jeux d'argent. Le gouvernement, mais surtout la représentation nationale sont donc renvoyés devant leurs responsabilités, sans pouvoir invoquer des obligations européennes pour justifier leurs choix. Le débat actuel est donc l'occasion de trancher entre deux choix de société fondamentalement opposés :

Soit l'on considère, conformément à la loi de 1836 régulièrement confirmée jusqu'à présent, que les activités de jeux d'argent sont des activités particulières et notamment que le « consommateur » doit en être protégé, y compris contre lui-même. A ce titre elles doivent rester interdites, sauf exceptions dûment contrôlées. Dans ce cas le monopole peut et doit être maintenu, mais l'activité des établissements autorisés doit aussi être organisée et encadrée en conséquence, avec une vocation de service public réaffirmée.

Soit l'on considère que le point de vue traditionnel a vécu, que le jeu est une activité commerciale qui doit être normalisée, que des garanties acceptables peuvent être offertes dans le nouveau cadre institutionnel et finalement que les risques pour la société sont négligeables face au grand marché qui se profile à l'horizon. Dans ce cas, le monopole devrait disparaître et l'activité être libéralisée, une ouverture réduite aux jeux en ligne ne tiendrait pas longtemps (CF. encadré n°2 et 3).

Encadré n°3 : " Le marché des paris en ligne devrait doubler d'ici trois ans "

En France, les députés ont adopté, le 13 octobre, le projet de loi sur l'ouverture à la concurrence du marché des jeux d'argent sur Internet. Qu'en pensez-vous ?

- Incontestablement, une étape importante a été franchie. C'est plutôt une bonne chose, mais c'est aussi un texte de compromis, qui ne satisfait personne. Les monopoles auraient préféré rester en monopole et, pour nous, ce texte n'est pas viable en l'état actuel, pour deux raisons. L'ouverture, tout d'abord, est limitée aux paris sportifs, hippiques et au poker. Les jeux de table et de hasard que nous proposons sur nos sites ne sont pas autorisés. Or le pari sportif est une activité à risque, nous avons besoin de revenus stables.

La deuxième chose, c'est la taxation. Le total des contributions atteint 9 % des mises, contre 1,5 % au Royaume-Uni. Nous demandons également la séparation des structures de la Française des jeux et du PMU entre leur activité encore sous monopole, le " pari en dur " (dans des locaux dédiés), et leur activité Internet.

Le Monde, 20 octobre 2009 extrait de l'interview de Isabelle Parize, directrice générale de Mangas Gaming, dont l'ambition est de devenir le leader européen des jeux d'argent sur Internet.

Bibliographie :

Carrez. G (2009) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2010, Ass. Nationale N° 1967, 14/10/2009.

CJCE (2003) Gambelli et autres, aff. CC-243/01 du 6/11/2003

CJCE (2009) Liga Portuguesa de Futebol Profissional et autres, « demande de décision préjudicielle – Article 49- Restrictions à la libre prestation des services – Exploitation des jeux de hasard par internet » Affaire C-42/07 du 08/09/2009.

EB&GA (2009), « Jeux et paris en ligne: la compatibilité du projet de loi français avec le droit européen n'est pas acquise », European Betting and Gaming Association Communiqué de presse 08/06/2009 <http://www.eu-ba.org/fr>

Française des Jeux « Rapport annuel 2009 »

INSERM (2008) « Jeux de hasard et d'argent. Contextes et addictions » 22 juillet.

http://www.inserm.fr/fr/presse/communiqués/ec_jeux_220708.html

Institut Suisse de droit comparé (2006) « Study of gambling services in the internal market of the European Union, final report » Juin.

PMU Rapport annuel 2009

Trucy. F (2002) « Les jeux de hasard et d'argent en France », Sénat rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances n°223 (2001-2002) -.

Trucy. F (2006) « L'évolution des jeux de hasard et d'argent : le modèle français à l'épreuve »

Sénat rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances du n° 58 (2006-2007).

Woerth. E (2009) « Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire » Mardi 21 juillet 2009 Séance de 16 heures 15 Compte rendu n° 114 Assemblée Nationale.

Tableau n°2

Prélèvements opérés par l'Etat sur les jeux exploités par la Française des Jeux
(en millions d'euros)

	2009		PLF 2010
	LFI	révisé	
Recettes fiscales (ligne 1785)	1 933	1 842	1 807
Dividendes (ligne 2116)	60	71	50
Contributions au CNDS	166	166	168
TVA sur les frais d'organisation ^(a)	210	210	215
Impôt sur les sociétés ^(a)	nd	nd	Nd
Total			

(a) Estimations à partir des comptes fournis par l'entreprise.

Source : Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Le Crédit Impôt Recherche en débat: un éclairage franco-allemand

Jean-Alain Héraud / Andrea Zenker

Le budget national de la recherche en France fait la part belle au Crédit impôt recherche, un instrument classique de politique structurelle visant le développement économique via l'innovation des entreprises.

L'accroissement considérable de l'impact, et donc du coût de cet instrument au regard de son efficacité, font débat depuis la réforme engagée en 2008. D'autres pays comme l'Allemagne ont jusqu'à présent fait le choix de ne pas l'adopter. Quels sont les arguments théoriques, techniques ou politiques qui structurent explicitement ou implicitement le débat ?

La presse française a abondamment commenté cet automne le budget et les dispositifs de la politique de recherche, braquant en particulier les projecteurs médiatiques sur un instrument classique du système d'incitation à la recherche des entreprises : le Crédit Impôt Recherche (CIR). Cet instrument est bien connu des spécialistes des politiques de recherche et développement (R&D) au niveau mondial. Il n'est pas pour autant universellement retenu et fait même souvent l'objet de débats à la fois théoriques et politiques. Dans cet article, nous souhaitons faire le point sur ces débats et prendre l'exemple de deux pays proches à maints égards mais ayant fait jusqu'à présent des choix opposés : la France et l'Allemagne.

L'idée générale du CIR consiste pour l'Etat à rembourser aux entreprises ayant réalisé des efforts de R&D une partie de ces dépenses sous forme de réduction d'impôt. La justification théorique de cette politique est parfaitement classique. Elle est la même que pour la plupart des aides publiques visant l'innovation et cet instrument fiscal présente l'avantage comparatif d'être d'une grande transparence :

- La justification théorique renvoie au concept d'externalité de connaissances. Pour atteindre l'optimum théorique de l'effort de recherche global il faut compenser financièrement les acteurs privés de la production d'une forme de bien public, car la connaissance est généralement impossible à approprier complètement en raison de sa nature

immatérielle aisément partageable (argument « classique »), comme de ses effets macroéconomiques indirects à long terme (argument « évolutionniste »). Dans le jargon des économistes, on dira que la politique est justifiée au minimum par un cas de « défaillance de marché », au sens où aucune institution, pas même les instruments de la protection intellectuelle comme les brevets, n'arrive à contrôler complètement les effets externes, c'est-à-dire les interactions hors marché.

- Par rapport à d'autres instruments de la politique d'innovation comme les aides ciblées vis-à-vis de certains secteurs ou catégories d'entreprises, le CIR présente a priori l'avantage de la simplicité, de la transparence et de la neutralité.

Voilà pour la théorie. Concrètement, les choses sont plus compliquées. Tout d'abord, les systèmes mis en place sous ce nom dans divers pays ne sont pas identiques, et ils peuvent aussi varier à travers le temps. La France fait partie des pays qui ont adopté assez tôt ce système, mais jusqu'à 2008 le principe de contribution publique à la R&D privée était décliné d'une manière particulièrement radicale. Au lieu d'appliquer le taux de ristourne fiscale aux dépenses déclarées, on l'appliquait au différentiel de dépenses, autrement dit seule la croissance de l'effort de recherche était subventionnée. La réforme récente simplifie le système et le rend plus généreux en appliquant un taux de 30% au niveau et non plus à l'accroissement des dépenses. Le taux atteint 60% si l'entreprise sous-traite à un laboratoire public, ce qui est une manière de lier

l'instrument CIR à d'autres politiques : aide indirecte à la recherche publique et incitation au « transfert de technologie ».

Par ailleurs, les politiques structurelles comme celles qui nous concernent ici sont certes de plus en plus supposées trouver leur légitimité dans des raisonnements rigoureux (exigence de rationalité théorique, « evidence-based policy »), mais elles restent des actes politiques au sens complet, et espérons-le noble, du terme. Divers arguments étiques, culturels, voire simplement techniques contribuent à expliquer la variété des applications du principe général du CIR en se rajoutant aux arguments de la théorie économique. Pour donner un exemple extrême, une société comme celle de l'Afrique du Sud *post-apartheid* a résisté à l'appliquer sous prétexte qu'il n'était pas question de « faire des cadeaux » aux grandes entreprises traditionnelles, qui sont quasiment les seules à faire un effort significatif de R&D, en raison de leur histoire évidemment liée à l'ancien pouvoir blanc. A un niveau idéologique moins marqué, mais néanmoins présent, on peut citer le débat français autour de la place respective des petites et grandes entreprises dans le système, ou de la part du gâteau prise par les institutions financières et bancaires.

Le débat français actuel

La simplification récente du CIR en France ne concerne pas que l'assiette (accroissement ou simple niveau des dépenses de recherche). Le précédent système introduisant aussi une modulation en fonction du volume de R&D et donc automatiquement de la taille des entreprises bénéficiaires. On a donc pu accuser le gouvernement de chercher à favoriser les champions nationaux – une vieille tradition française de colbertisme, voire de collusion entre élites publiques et privées. Les chercheurs publics, quant à eux, ne manquent pas de comparer la part revenant aux entreprises dans le budget national de la recherche à celle des organismes publics. Par exemple, Philippe Askenazy (CNRS, Ecole d'Economie de Paris) remarque :

« Ce changement de base de calcul et le déplafonnement du crédit ont fait littéralement exploser le coût du CIR : 0,9 milliards d'euros en 2004, 1,7 milliards en

2007, bien au-delà de 2 milliards prévus pour 2010. Avec les avances prévues par le plan de relance, c'est dix fois le budget consolidé de la plus riche université française (Paris-VI) qui serait versé aux entreprises ». (*Le Monde*, 3/11/2009).

Le débat sur le CIR a été fortement relancé par un rapport de la Cour des comptes (Conseil des prélèvements obligatoires) qui estime qu'il coûte très cher à la nation sans remplir vraiment son objectif qui est « d'accroître efficacement l'investissement en recherche et développement des entreprises françaises ». Outre cette évaluation globale, certaines disproportions regrettables sont soulignées dans la répartition des bénéficiaires. Ce rapport a été lui-même critiqué par le Medef, l'organisation patronale dénonçant des erreurs manifestes dans la manière de présenter et d'interpréter les résultats statistiques (*Le Monde*, 13/11/2009).

On peut résumer ainsi les éléments du débat :

- Globalement, depuis le début des réformes, le CIR n'a guère atteint ses objectifs puisque les dépenses de R&D des entreprises ont diminué en part du produit intérieur brut. Il ne s'agit pas là bien sûr d'un argument analytique puissant, en l'absence de prise en compte des autres facteurs explicatifs et sans estimation des résultats que l'on aurait obtenus sans cette politique.

- Les PME ont relativement peu profité du CIR, ce qui est injuste et même inefficace sous l'hypothèse que l'innovation radicale serait plus le fait des petites que des grandes entreprises. Le Medef souligne avec raison que la définition des PME utilisée dans le rapport (au seuil de 250 salariés, qui est la norme européenne en matière de réglementation des aides aux entreprises) est totalement inadaptée à cet exercice. En effet les entreprises intéressantes à cibler sont les entreprises de taille intermédiaires (ETI), entre 250 et 5000 salariés. C'est ce créneau qui peut se comparer au fameux *Mittelstand* allemand dont on souligne régulièrement la puissance à l'innovation et à l'exportation dans les études comparatives internationales. En ne considérant comme « grandes entreprises » que celles dont les effectifs dépassent 5000 salariés, on atteint seulement 19% des montants fiscaux remboursés.

- Le CIR dans sa version actuelle inclut le secteur des services et des formes de recherche et d'innovation qui peuvent

paraître assez éloignées des normes habituelles. Nous pensons qu'il s'agit là d'une évolution positive des critères politiques, car représentative d'une perception pertinente de ce que peut être aussi l'innovation dans une société post-industrielle. Le problème cependant réside dans l'extrême diversité du secteur des « services ». Le CPO de la Cour des comptes a sans doute raison en partie, dans son rapport, de souligner l'utilisation massive du CIR par le secteur bancaire et financier, dont on peut parfois douter de la contribution réelle au progrès de la société (mais il ne faut pas non plus se laisser influencer par les a priori et points de vue émotionnels liés à la crise financière). Quant au secteur des services non financiers aux entreprises, on sait qu'il contribue de plus en plus à l'innovation en général, ne serait-ce qu'en raison du mouvement constant d'externalisation des entreprises industrielles. Le Medef recalcule le chiffre mis en exergue par le CPO en excluant aussi les holdings de groupes industriels du secteur tertiaire et ne trouve au final que 2,3% de perception du CIR par le secteur banque-assurance-finance au sens strict.

La vision allemande

En Allemagne, la politique d'innovation diffère assez fortement du cas français pour de multiples raisons, une des principales étant l'organisation fédérale des politiques de recherche et d'innovation. Programmes fédéraux et programmes des Länder s'articulent de manière plus ou moins cohérente, et il semble en particulier que ce système complexe crée globalement un biais en défaveur des PME - ce qui peut paraître surprenant à l'observateur français habitué à considérer les institutions allemandes comme plutôt favorables à cette catégorie d'entreprises. Le Professeur Christoph Spengel de l'Université de Mannheim résume ses analyses du système allemand en soulignant que le soutien à la R&D des entreprises est trop sélectif selon les champs technologiques et les branches concernées, selon les régions et la taille des entreprises (Spengel, 2009). On peut adresser particulièrement une double critique du système bureaucratique en place : il définit a priori les champs de l'innovation et sa lourdeur décourage les plus petites structures.

Le paradoxe est donc ici que des spécialistes allemands en viennent à souhaiter l'introduction d'un système plus neutre et plus simple comme le CIR, en particulier pour favoriser le *Mittelstand*. Le système allemand serait-il plus colbertiste en la matière que le français ? La réalité est que la politique d'innovation allemande est historiquement moins interventionniste dans la mesure où elle passe moins par la commande publique, ce qui ne l'empêche pas d'être ambitieuse en matière d'aides transversales par champs technologiques. Par ailleurs, les aides régionales aux petites entreprises sont abondantes et variées, mais peut-être trop disparates dans le contexte actuel. On peut comprendre le besoin manifesté actuellement par beaucoup d'acteurs (associations d'industriels, commissions d'experts, milieux académiques)¹ d'introduire une mesure fiscale de type CIR qui aurait l'avantage d'être :

- moins lourde à gérer car ne requérant pas d'agence spécifique ;
- plus facile à utiliser par les bénéficiaires ;
- plus cohérente que la gouvernance multi-niveaux actuelle ;
- et moins interventionniste (dans un domaine où la prévision est bien hasardeuse).

Un dernier aspect mérite d'être souligné. Dans un monde de plus en plus globalisé et régulé par des accords internationaux garantissant l'égalité de traitement, le crédit d'impôt est politiquement correct. En effet, les filiales de groupes étrangers en profitent dans les mêmes conditions que les champions nationaux. Certes cet argument est précisément avancé par certains pour refuser le CIR, mais cette stratégie est à double tranchant : les investissements directs internationaux dans les secteurs innovants sont découragés de venir en Allemagne s'ils ne bénéficient pas du CIR comme dans beaucoup d'autres pays (C. Spengel évoque l'affaiblissement potentiel du « FuE-Standort Deutschland »).

Venons-en maintenant aux arguments classiquement avancés en Allemagne contre l'introduction des instruments fiscaux, arguments souvent avancés dans les milieux gouvernementaux et l'administration, que

¹ Parmi les avocats de l'introduction d'un CIR en Allemagne, on trouve le BDI (Association fédérale de l'industrie allemande), BITKOM (Association des industries de l'information, des télécoms et des médias), la commission d'experts EFI, l'institut de recherche ZEW, etc.

l'on retrouve très clairement dans la synthèse de W. Gatzler (2009):

- un effet d'aubaine, car les entreprises se font en partie rembourser des dépenses qu'elles auraient de toutes manières faites (inefficacité partielle de la politique);

- le fait que les avantages de la politique bénéficient exclusivement aux entreprises faisant des profits (ou bien inventer un impôt négatif ?);

- le décalage temporel entre les dépenses et le bénéfice fiscal pour l'entreprise;

- un impact imprévisible sur les recettes fiscales à venir.

Nous passons ici sur les inconvénients qui ne sont que l'envers des arguments pour le CIR, par exemple que la politique fiscale soit moins ciblée et gouvernable. Par contre, on pourrait ajouter un argument que nous avons pu recueillir sur le terrain en France: les entreprises, surtout les petites, redoutent un contrôle fiscal si elles déclarent des dépenses de R&D. Comme elles sont moins systématiquement contrôlées, elles ne tiennent pas à se manifester et entraînent la certitude d'un contrôle.

Conclusion

Le site du Ministère de la recherche (MESR) exprime très bien les avantages attendus du CIR :

« Les incitations fiscales sont devenues l'un des instruments importants des politiques publiques en faveur de la recherche et de l'innovation. De nombreux pays les ont adoptées, comme des instruments généraux, susceptibles d'améliorer l'environnement national pour les activités de recherche-développement (R&D) sans ciblage sectoriel ou technologique, contrairement aux aides directes ciblées telles que les subventions.

A cette incitation à la recherche pour accroître la capacité d'innovation nationale et renforcer la compétitivité des entreprises, s'ajoute désormais celle de l'attractivité du territoire pour les activités de R&D. »

La position de l'administration allemande est prudente. Elle n'envisage pas une modification radicale du système actuel qui est très orienté sur les aides directes ciblées, mais il n'est pas exclu d'introduire un crédit d'impôt recherche comme

mesure supplémentaire. La grande question est alors celle de son financement. Une question que l'on ne saurait juger secondaire dans la période actuelle! Faire des économies en réduisant le système actuel serait compliqué par la question fédérale, une partie significative de la politique étant portée régionalement.

Éléments bibliographiques

MESR, Innovation, recherche et développement économique: site du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20358/le-credit-impot-recherche-cir.html>

Spengel Christoph, *Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland – Ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformbedarf*, Springer-Verlag 2009.

Voir aussi:

http://spengel.bwl.unimannheim.de/forschung/veroeffentlichungen/status_recht_2009_23.pdf

Gatzler Werner (Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen), *Chancen und Risiken steuerlicher Innovationsförderung*:

http://www.forscher.de/wissenschaftsforen/pdf/wissenschaftsimpuls/2009_05_06Referat_Gatzler.pdf

La place des territoires dans la nouvelle stratégie économique européenne

René Kahn

L'union européenne ayant en grande partie renoncé aux modalités de régulation macroéconomiques, la responsabilité des ajustements consécutifs à la mondialisation incombe désormais aux économies nationales et plus encore aux espaces régionaux. En effet, depuis 2006, les institutions régionales et locales sont désormais chargées de mettre en application la stratégie de Lisbonne / Göteborg et les territoires figurent en première ligne dans la course à la compétitivité. Cette évolution du statut des régions en Europe révèle bien la conception actuellement très libérale de la construction européenne.

L'Europe ne se résume pas à un seul modèle économique et social, pas davantage à un schéma unique d'organisation des espaces nationaux, régionaux et locaux. En dépit d'une très grande diversité des situations régionales, d'un point de vue géographique, économique, institutionnel et du relativisme que cette diversité peut inspirer, un constat émerge et une préoccupation domine. Le constat c'est celui d'une forme inédite de réponse à la mondialisation qui ne concerne désormais plus seulement les acteurs traditionnels de l'économie (les entreprises, les pouvoirs publics et les consommateurs) mais bien l'ensemble des institutions d'éducation, de santé, de recherche, de protection sociale, etc. et de la société civile en générale, sommée non seulement de participer à la vie économique et sociale comme c'est sa vocation mais aussi de contribuer directement aux performances économiques des entreprises en participant à des formes régionales et locales d'organisation ayant pour finalité le renforcement de la compétitivité et de l'attractivité d'un nouvel acteur économique : le territoire. Sous l'impulsion de la Commission européenne, qui s'appuie elle-même sur une vulgarisation des principaux enseignements en économie géographique, partout en Europe émerge une nouvelle conception du développement et de l'aménagement du territoire basée sur la spécialisation territoriale, la concentration géographique et la proximité source d'économies d'agglomération (pôles

d'excellence, clusters, eurorégions, eurodistricts). Comment ce transfert de responsabilité des pouvoirs centraux vers les acteurs décentralisés s'est-il effectué ? Comment les territoires sont-ils devenus le fer de lance de la politique économique européenne ?

1. La nouvelle conception européenne de l'espace régional

Les régions en première ligne dans la course à la compétitivité

Fait étrange quand on adopte le recul nécessaire, les conceptions économiques qui ont animé les différentes périodes de la construction européenne ne se ressemblent pas. Jusqu'au début des années soixante-dix, à l'exception de la déclaration d'intention inscrite dans le traité de Rome, de remédier aux disparités régionales les plus criantes, les régions et plus largement les territoires n'apparaissent pas comme des éléments pertinents pour la politique européenne. Les Neuf au sommet de Paris en 1972 retiennent sans grande conviction le principe général d'apporter une aide aux régions en difficulté par la création d'un fonds régional européen. Mais à partir du milieu des années soixante-dix, les régions vont faire l'objet d'une attention de plus en plus précise. Ainsi est née puis s'est développée une des justifications les plus enthousiasmantes de la construction européenne : *la politique régionale européenne*, principal vecteur de la cohésion disposant d'instruments de plus en plus sophistiqués et de moyens de plus en plus importants (les fonds structurels affectés à des objectifs). A la fin des années quatre-vingt-dix et début des années 2000 on pouvait encore penser que la politique

régionale européenne, devenue *politique de cohésion*, constituait avec la PAC le volet le plus évident de la solidarité européenne. A côté de l'objectif du marché unique caractérisé par une concurrence libre et non faussée, la politique de cohésion maintenait fermement un objectif de convergence et de réduction des inégalités de développement. Elle étendait ce principe à tous les nouveaux Etats membres et candidats à l'entrée dans l'Union. Aujourd'hui si la politique de cohésion bénéficie d'un budget important (de l'ordre de 308 milliards €), sa finalité première n'est plus la même. Suite à la stratégie de Lisbonne et Göteborg, cette politique a désormais pour objectif d'enrôler tous les espaces régionaux et l'ensemble des territoires organisés de l'union européenne dans un mouvement général d'amélioration des gains de productivité pour les entreprises confrontées à la mondialisation, d'acquisition d'avantages comparatifs, le renforcement leur attractivité et l'obtention d'avantages compétitifs au profit des activités qu'elles hébergent. Cette mobilisation des territoires à des fins économiques, préconisée par les instances européennes, emprunte des formes multiples (clusters internationaux, pôles de compétitivité, eurorégions) qui tendent toutes à montrer que désormais dans la course aux avantages concurrentiels, les régions sont en première ligne.

De la généralisation des systèmes productifs territorialisés aux territoires comme systèmes productifs directement confrontés à la mondialisation

En Europe, il n'existe pas un type de région mais plusieurs modèles régionaux qui coexistent avec une infinité de combinaisons pour ce qui concerne les statuts et les compétences des administrations publiques intermédiaires et locales. On observe également une très large gamme d'architectures dans l'organisation des rapports entre les administrations centrales et locales, faisant apparaître de très nombreuses formules selon le degré d'autonomie législative, fiscale, économique, politique et sociale, des collectivités. Un dénominateur commun les rapproche d'une certaine façon : les collectivités territoriales sont désormais placées par l'Union européenne dans une situation de concurrence généralisée

Sans qu'il soit possible d'identifier qui de la théorie économique ou de la politique publique a entraîné l'autre, on a vu émerger à partir du milieu des années soixante-dix un très grand nombre de dispositifs en même temps que de concepts d'organisation productive territorialisée. Toutes ces notions et réalisations réputées performantes ont fait ou font encore l'objet d'une littérature très abondante : technopoles, milieux innovateurs, clusters, districts industriels, SPL, pôles de compétitivité, systèmes régionaux d'innovation, régions apprenantes, etc.

Chaque région, chaque collectivité européenne met au point une stratégie qui comporte plusieurs dispositifs de ce type et mobilise pour chacune d'elles, plusieurs dizaines d'institutions autour d'une finalité de développement centrée sur les performances des entreprises régionales : capacité d'exportation, capacité d'innovation, créativité. Les ressources territoriales matérielles et immatérielles (patrimoine culturel, traditions et savoir-faire, langues et fêtes régionales, etc.) sont devenues les nouveaux avantages comparatifs dans un climat de concurrence exacerbée.

Une préoccupation dominante mobilise les métropoles, les régions, et d'une façon générale, tous les espaces organisés, c'est celle de leur devenir économique et de leur positionnement en terme d'attractivité et de compétitivité. Cette mobilisation à une très large échelle des acteurs locaux dans la compétition internationale tend à induire de nouvelles configurations spatiales et des innovations organisationnelles, elle tend aussi à engendrer une forme d'instabilité institutionnelle préjudiciable aux acteurs qui ne disposent pas des mêmes ressources que les « *global players* » notamment les firmes multinationales. De nouveaux schémas productifs d'organisation spatiale et nouvelles recompositions territoriales destinées à la fois à réduire les dépenses publiques et la fiscalité locale, d'une part, à renforcer le rayonnement des métropoles, d'autre part, sont organisées.

2. Les formes concrètes de régulation territoriale

Au cœur de la question de la compétitivité territoriale, une question se pose : quelles sont les institutions en charge de la régulation économique ?

L'union européenne qui n'a pas choisi de se doter de véritables institutions économiques de régulation conjoncturelle capables de protéger la première économie du monde des chocs endogènes et exogènes, semble avoir opté pour une forme inédite de régulation. Elle pousse sur le devant de la scène économique de nouveaux acteurs : les territoires et les met en demeure de réussir là où les politiques macroéconomiques traditionnelles nationales ou supranationales ont échoué. Comme le soulignent avec force les nouvelles théories en économie géographique et comme l'affirment nettement les experts mandatés par la commission européenne : désormais « les territoires comptent » (ORATE/ ESPON 2006, 2007) Dans cette configuration, il est impératif que chaque collectivité sache se constituer en centre économique autonome, responsable et performant. Cette option n'a pas émergé spontanément, elle est la conséquence d'une évolution lente des institutions et d'un débat théorique passablement oublié, qui s'est ouvert dans les années quatre-vingt.

S'il nous paraît aujourd'hui tout à fait normal qu'une commune, une agglomération urbaine, un département, une région soient des acteurs économiques dont la finalité est de capter des flux de richesses afin d'assurer à leurs ressortissants un niveau suffisant d'emploi et de prospérité, il n'en a pas toujours été ainsi.

La fonction principale des collectivités a longtemps été politique au sens étymologique du terme c'est à dire, assurer la gestion des affaires de la cité. Aujourd'hui encore, la prise en compte au niveau local du développement prend un sens particulier qui implique non seulement la création de valeur économique mais aussi une adéquation entre les objectifs économiques des entreprises et les autres besoins du territoire (cohésion sociale, gestion des ressources naturelles). Le territoire est entendu ici comme une communauté d'individus établie sur un espace géographique donné, doté de nombreuses

institutions chargées d'organiser en pratique tous les aspects de la vie courante. En d'autres termes, l'économique au niveau local s'insère un ensemble plus vaste et très complexe qui prend en compte tous les besoins y compris culturels inhérents au vivre ensemble. Dans le schéma traditionnel de l'organisation des fonctions, l'objectif de la compétitivité était l'apanage des seules entreprises et certains économistes parmi les plus réputés ont fermement bataillé pour que cette préoccupation soit réservée aux seules entreprises (Krugman 1996/1998). Sous l'impulsion de l'Europe, la répartition des rôles a considérablement évolué et il y a deux manières de concevoir cette évolution : soit les frontières de l'entreprise intègrent désormais toutes les institutions et ressources territoriales, soit les territoires sont devenus des acteurs économiques dont la mission est de renforcer la compétitivité des firmes qu'ils hébergent. C'est cette seconde approche qui a prévalu à partir du moment où la commission européenne décidait dans les années 2004-2006, de mettre la politique régionale de cohésion au service des orientations communautaires stratégiques en matière d'emploi, de croissance et d'innovation. Désormais, les politiques de concurrence et de cohésion ont en Europe le même visage. Les travaux exploratoires commandés par la Commission vont encore plus loin. Le rapport Barca (2009), plus radicalement encore que le rapport SAPIR en 2003, préconise une refonte globale de la politique européenne de cohésion territoriale.

La clusterisation de l'économie

A partir des travaux d'Alfred Marshall sur l'atmosphère industrielle au 19^{ème} siècle redécouverts au début des années quatre-vingt, on a vu se généraliser des travaux théoriques et des politiques publiques mettant en évidence l'existence de très nombreuses externalités positives associées à la proximité géographique des entreprises concentrées sur un espace régional et coopérant entre elles. Au fil des rapports d'experts nationaux et européens, il est rappelé que désormais « les territoires comptent », que le succès économique et la cohésion dépendent maintenant directement de la capacité des régions à organiser les acteurs économiques en réseaux intra ou trans-régionaux. On observe ainsi les nouvelles fonctions économiques des espaces organisés (régionaux, infrarégionaux, suprarégionaux ou transnationaux). Le recul des espaces politiques de régulation économique et le

rôle grandissant des espaces organisés par les acteurs économiques sont des phénomènes concomitants. L'insistance sur les effets positifs associés à une organisation économique de proximité a induit une démultiplication des réseaux, des clusters et méta-clusters. A titre d'exemple, une récente étude (ADIRA 2009) a permis d'identifier 232 clusters et réseaux d'entreprises dans l'espace régional transnational du Rhin supérieur.

Le développement du transfrontalier et la généralisation de la coopération inter-régionale

Une autre impulsion parmi les plus fortes données par l'Europe à la recomposition régionale est indéniablement celle de la coopération interrégionale via le programme Interreg. Là encore, le défaut d'intégration européenne en matière sociale est compensé par les programmes structurels. La dernière génération de ce programme communautaire (Interreg IV) considère que l'intégration économique et sociale de l'Europe doit passer par l'intégration réelle de ses territoires en commençant par les régions frontalières. L'objectif de *Coopération territoriale européenne*, dans le cadre de la politique structurelle bénéficie d'un budget de près de 9 milliards €

Toutes ces transformations induites par les nouvelles orientations de la construction européenne modifient la situation et les opportunités de développement de nombreuses régions. Elles engagent cependant une recomposition territoriale drastique dont les effets commencent à être visibles dans les pays de l'Union.

Références bibliographiques (disponibles sur les sites de ces institutions) :

ADIRA & Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, 2009, Les clusters et réseaux d'entreprises dans le Rhin supérieur

BARCA Fabrizio, 2009, *An agenda for a reformed cohesion policy*, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy

Commission Européenne, 2006, Communication intitulée : *Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi : Orientations stratégiques communautaires 2007-2013*

Commission des communautés européennes, 2006, *Les régions actrices du changement économique*, (Communication 675 final)

DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL POLICY, 2009, *Regions 2020. Globalisation challenges for european regions*, Commission staff working document sec(2008)2868 final.

ESPON, 2007, *Agenda territorial de l'Union européenne. Vers une Europe des régions plus compétitive*, document présenté pour adoption le 25 mai à Leipzig par les ministres en charge du développement territorial

KRUGMAN Paul R., 1996/1998, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre échange*. Editions de La découverte.

ORATE / ESPON 2006, *Territory matters for competitiveness and cohesion. Facets of regional diversity and potentials in Europe*, troisième rapport de synthèse (*Version française : Le territoire compte pour la compétitivité et la cohésion*), site web

ORATE / ESPON 2007, *Projet ORATE 2004-2006, La dimension territoriale de la stratégie de Lisbonne – Göteborg*, site web

Services de la Commission, 2008, *Régions 2020, Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*.

La crise : Keynes, oui mais tout Keynes

Michel Dévoluy

« L'observation des marchés financiers modernes m'a parfois conduit à conclure que faire de l'acquisition d'un investissement un choix permanent et irrévocable, sauf en cas de décès ou force majeure comme lors d'un mariage, pourrait être un remède efficace contre les maux de notre époque. »

« C'est pourquoi je considère qu'une socialisation assez large de l'investissement s'avèrera le seul moyen de tendre vers le plein emploi, ce qui n'exclut pas que l'Etat coopère avec le secteur privé grâce à divers arrangements et procédures. »

John Maynard Keynes¹

Keynes : le retour, mais jusqu'à quand ? Après des années pendant lesquelles la concurrence libre et non faussée était devenue la norme incontournable, un grand nombre de décideurs politiques paraissent avoir fait évoluer leur doctrine. Puisque l'économie de marché ne résout pas tous les problèmes, il faut accepter des plans de relance pour surmonter la crise. Les soutiens massifs de la demande s'appuient explicitement sur les politiques d'inspiration keynésienne qui furent beaucoup décriées au cours des trois dernières décennies. Pour éviter le pire, Keynes est donc appelé en renfort, un peu comme un économiste en « dernier ressort ». Mais on parle déjà, et sans doute de façon fort prématurée, des politiques de sortie de crise. Et là, de nouveau, l'orthodoxie libérale semble se profiler. Les marchés, qui ont toujours raison, vont redevenir les régulateurs par excellence. Les politiques publiques devront éviter de distordre les dynamismes individuels. Enfin, l'impératif d'assagir les finances publiques va s'imposer.

Tout risque de se passer comme si l'analyse keynésienne se trouve mobilisée lorsque le paysage économique s'assombrit, alors qu'elle est de nouveau délaissée lorsque se dissipent les gros nuages.

Pourtant, la lecture de Keynes apporte bien plus d'enseignements que la simple justification des politiques de relance. Le

caractère profondément novateur de son analyse tient à la place centrale qu'il donne à l'incertitude et aux anticipations dans la vie économique. Ce faisant, il ouvre des voies vers une régulation novatrice de l'économie de marché. Parmi les prolongements possibles, nous proposons d'introduire la notion de *planification fédératrice*. L'Europe aurait alors la taille optimale pour s'engager dans cette direction.

La centralité de l'incertitude

L'incertitude est au cœur de l'analyse de Keynes. Sa centralité permet de mieux comprendre le chômage, la volatilité des investissements et le caractère résolument instable des marchés financiers. Les caractéristiques de l'économie contemporaine ont amplifié son rôle. L'incertitude mis en avant par Keynes est ainsi devenue de plus en plus déterminante dans l'explication de l'activité économique.

La question de l'incertitude parcourt toute la vie intellectuelle de Keynes. Sa formation à Cambridge passe par les mathématiques et les statistiques. Il écrit en 1921 un *Traité* remarqué sur les probabilités. Il est donc un expert en la matière.

Comme économiste, Keynes introduit une différence fondamentale entre l'incertitude maîtrisable à travers les probabilités et l'incertitude vraie. Lorsqu'un décideur connaît la liste des événements possibles et leurs probabilités d'occurrence, il fait face à une situation maîtrisable. La technique

¹ « The General Theory of Employment, Interest and Money », 1^{re} édition 1936, les deux citations sont tirées de l'édition 1973, The Macmillan Press, London, p. 160 et p. 378.

statistique permet de calculer (grâce l'espérance mathématique et la variance) ce qui a le plus de chance de se produire. Mais un décideur est souvent confronté à une situation où il est impossible de faire la liste de tous les événements possibles et pour lesquels, *a fortiori*, il ne peut pas attribuer des probabilités. On est alors dans une situation de véritable incertitude.

Cette incertitude vraie est fortement présente dans la vie économique, notamment pour les entrepreneurs et les investisseurs. Et pourtant ils doivent décider et agir. Pour cela, ils sont inéluctablement conduits à forger des anticipations² sur le futur. La nécessité de former des anticipations soumet frontalement les agents économiques à un degré d'incertitude irréductible : l'incertitude vraie.

Dans le chapitre 5 de sa *Théorie générale* intitulé « Des anticipations comme déterminant de la production et de l'emploi », Keynes distingue les anticipations de court terme des anticipations de long terme.

Lorsqu'un entrepreneur décide, dans le court terme, de son niveau de production, il doit anticiper la demande qui s'adressera à lui. Pour Keynes le court terme est clairement ici la période économique minimale à l'intérieur de laquelle une entreprise peut réviser ses plans d'embauche. Le niveau de l'emploi va donc dépendre des anticipations à court terme des entrepreneurs. Cela signifie que les décisions qui déterminent le taux de chômage dépendent directement de la manière dont les entrepreneurs envisagent le futur, par nature incertain.

Les anticipations de court terme fondent le principe de la *demande effective* présenté dans le chapitre 3 de la *Théorie générale*. Pour Keynes, les entrepreneurs, pris dans leur ensemble, fixent le niveau d'emploi en tenant compte de leurs capacités d'offre globale et de leurs anticipations sur la demande globale. Précisément, tout se passe comme si, au niveau macroéconomique, les entrepreneurs considèrent : d'une part, les revenus globaux qu'ils sont capables de distribuer pour chaque niveau d'emploi et, d'autre part, la demande

globale qu'ils *anticipent* devoir s'adresser à eux pour chaque niveau d'emploi. Les entrepreneurs choisissent par conséquent un niveau d'emploi tel que la demande qu'ils anticipent égalise les revenus qu'ils entendent distribuer. Autrement dit, ils élaborent une synthèse entre leurs anticipations et leurs capacités. Le volume d'emploi ainsi déterminé n'a aucune raison de correspondre à celui du plein emploi sur le marché du travail. En bref, le chômage va dépendre massivement des anticipations de court terme des entrepreneurs. Dans cette analyse, la lutte contre le chômage passe par un changement des anticipations des entrepreneurs concernant la demande qui s'adressera à eux. C'est le principe de base qui justifie les politiques de la demande en vue de soutenir la conjoncture : la politique a pour fonction de modifier les anticipations des entrepreneurs.

Avant Keynes, l'idée dominante était synthétisée par la *loi de Say*³ qui considère que toute offre crée sa propre demande, quel que soit le niveau de l'emploi. Selon cette théorie, il suffit d'atteindre le plein emploi sur le marché du travail grâce à la flexibilité des salaires pour obtenir une situation d'équilibre macroéconomique satisfaisant. Keynes change donc radicalement de logique puisque les entrepreneurs fixent le niveau d'emploi en fonction de leurs anticipations sur le volume de la demande qui s'adressera à eux.

Les anticipations à long terme jouent également un rôle considérable dans l'analyse de Keynes. Elles concernent les investissements. Là encore, et sans doute davantage que dans le court terme, les entrepreneurs doivent élaborer des anticipations face à un avenir incertain. Ces anticipations sont indispensables et cruciales puisque l'investissement détermine les capacités de production future. Nous sommes donc face à une forme de dilemme fondateur de toute activité de production qui nécessite du temps. D'un côté, l'investissement est un acte majeur de la vie économique qui prépare le futur. De l'autre, cet investissement reste soumis au caractère fluctuant du degré de confiance dans l'avenir. Le poids des anticipations à long terme est d'une telle importance dans l'approche de Keynes qu'il y consacre entièrement le chapitre 12 de sa

² Nous préférons le terme d'anticipation à celui de prévision (*expectation* en anglais) dans la mesure où il permet de mieux marquer l'aspect subjectif de cette démarche.

³ Du nom de Jean-Baptiste Say économiste français (1767-1832), on parle de manière équivalente de la *loi des débouchés*.

Théorie générale intitulé « De l'état des anticipations à long terme ». L'auteur souligne combien le poids de l'incertitude pèse sur les perspectives de gain des investissements. Le fait que les entrepreneurs investissent en fonction de leurs visions de l'avenir n'est pas une découverte. Mais la nouveauté tient à l'importance massive accordée à la volatilité des anticipations. Selon Keynes, l'incertitude sur le long terme se manifeste à son paroxysme à la bourse des valeurs. Le comportement erratique des cours d'une action traduit pleinement la variabilité extrême des anticipations sur les rendements futurs de ce titre. Or l'incertitude ainsi révélée se déverse sur tous les comportements d'investissement. Tout se passe comme si les fluctuations boursières influencent directement les décisions portant sur de nouveaux investissements. En effet, un investisseur peut toujours arbitrer entre deux placements. Pour cela, il compare le rendement anticipé des actifs déjà en circulation (les cours de la bourse) au rendement anticipé d'un nouvel investissement. L'investissement, c'est-à-dire l'avenir, est donc soumis au caractère désordonné des anticipations. Et il n'est pas bon, pour reprendre une image de Keynes, qu'une collectivité fasse dépendre son futur (les nouveaux investissements) de comportements comparables à ceux des joueurs de Casino. Il faut donc réduire le poids de l'incertitude vraie dans les décisions d'investissement.

On remarquera, pour finir, qu'il existe une relation entre les anticipations de court terme et celles de long terme puisque la demande globale se compose de la consommation et l'investissement.

En résumé, Keynes a montré que l'incertitude non probabilisable explique à la fois les déséquilibres de court terme et les difficultés de se situer sur un sentier de croissance stable soutenue par des investissements réguliers.

Une planification fédératrice pour baliser le futur

L'incertitude vraie n'a pas été domestiquée au cours du temps. Bien au contraire, elle s'est accentuée dans les dernières décennies pour quatre types de raisons qui se cumulent : l'interdépen-

dance croissante des économies dans le mouvement de libéralisation de l'économie mondialisée, le développement exponentiel du progrès technique, la financiarisation et la complexité des phénomènes de titrisation et, enfin, la présence de plus en plus forte des interrogations sur les questions environnementales.

On retient généralement de Keynes, sur la base de son principe de la *demande effective*, le recours aux politiques de la demande pour soutenir la conjoncture et réduire le chômage. Ces politiques passent par la réduction des impôts, la hausse des dépenses publiques, la baisse des taux d'intérêt et diverses méthodes de soutien à l'achat de biens de consommation durable. Tout cela est connu.

Mais les enseignements de Keynes ne s'arrêtent pas aux politiques conjoncturelles. Ils peuvent nous conduire à justifier la présence d'une forme de planification que nous qualifions de fédératrice. Elle est *fédératrice* pour les européens et pour l'Europe dans deux sens : D'abord, parce qu'elle solidarise les acteurs économiques dans une démarche commune de réduction de l'incertitude sur le futur. Ensuite, parce qu'elle conduit les Etats membres de l'Union européenne à resserrer leur lien politique.

La planification est un thème qui fait très vite peur. On pense inmanquablement aux systèmes centralisateurs qui conjuguent la défiance totale envers le marché avec le totalitarisme politique. Ces systèmes ont failli. Il n'est pas ici question de les réhabiliter ou de les défendre.

Par contre, nous pensons qu'une planification fédératrice à l'échelle de l'Europe est une voie prometteuse. Elle permettrait à la fois de produire des préférences collectives et de baliser le futur des acteurs économiques.

Une planification fédératrice revient à instituer une coordination *ex ante* des grands choix collectifs en se donnant les moyens de les atteindre par des stratégies appropriées. Cette planification se décline dans plusieurs directions.

En premier lieu, elle contribue à fournir un cadre qui facilite les décisions d'investissement. Concrètement, cela passe par la mise en place de politiques industrielles actives et par le soutien aux secteurs qui préparent une croissance soutenable et attentive à la géopolitique mondiale. On

pense naturellement ici à une « stratégie de Lisbonne » qui serait une authentique stratégie : c'est-à-dire qui s'impose aux acteurs.

Mais la planification fédératrice ne s'arrête pas là. Elle réhabilite également les services publics, dans la mesure où ils concourent à dessiner un avenir plus stable et plus prévisible pour l'ensemble de la société. Nous songeons en particulier aux transports publics, à la poste, aux télécommunications et la distribution d'eau. Cette liste n'est pas exhaustive.

La planification fédératrice passe aussi par la refondation du rôle des banques et de l'intermédiation financière. Les banques doivent retrouver leur fonction originelle qui est la collecte de l'épargne et la distribution de crédits. Cela signifie que le mouvement de titrisation que nous connaissons depuis une bonne décennie doit être stoppé net. La recherche de la rentabilité de court terme à travers la financiarisation contribue à fragiliser le système économique et augmente l'incertitude. Elle est orthogonale à l'intérêt collectif.

La bourse, haut lieu de l'incertitude, est également à recadrer. Il convient d'établir un équilibre satisfaisant entre le maintien de la liquidité du marché et l'incitation à investir sur la longue durée. La réponse est simple : il suffit de taxer très lourdement les plus-values réalisées sur le court terme.

Enfin, la planification fédératrice construit l'avenir à travers la cohésion. Une société plus solidaire apaise le présent et le futur, elle réduit l'instabilité sociale et politique. En somme, elle contribue à rendre le futur plus prévisible. La solidarité et la cohésion passe notamment par l'instauration d'un bouclier contre les écarts trop importants de revenus et de patrimoine et par la réhabilitation de l'Etat protecteur. La solution est, là encore, dans l'utilisation appropriée des systèmes fiscaux.

La planification fédératrice repose sur une méthode. Elle implique un horizon temporel. Elle nécessite une stratégie collective et une programmation budgétaire. Et, surtout, elle ne peut pas être envisagée au niveau d'un seul Etat de taille moyenne. L'Europe offre ici un cadre naturel. D'ailleurs, l'Union ne part pas de

rien puisqu'elle possède déjà un embryon de mécanisme de coordination des politiques économiques et un cadre budgétaire.

Jusqu'à présent, la coordination des politiques économiques en Europe n'a pas été impérative. Son efficacité reste très limitée. En pratique, la Commission européenne a l'initiative des *Lignes directrices intégrées* décidées par le Conseil européen. Ces Lignes représentent des propositions de grandes orientations de politique économique. Elles s'appliquent sur une période de trois ans. Ce mécanisme de coordination est prévu par les traités, mais il n'a pas de véritable effectivité. Par ailleurs, l'Union inscrit son budget annuel dans le cadre des perspectives financières. Celles-ci couvrent une période de cinq à sept ans. Leur objectif principal est de programmer les dépenses de l'Union en fonction des priorités décidées par le Conseil européen.

L'Europe pourrait s'appuyer sur les lignes directrices intégrées et sur les Perspectives financières pour élaborer la planification fédératrice dont nous venons d'esquisser les grands traits. Prendre cette direction implique des changements considérables. Mais l'avenir est notre affaire et nous devons le préparer dans une démarche collective.

Remarquons que le recours à une planification fédératrice constituerait une forme d'actualisation des enjeux initiaux de l'intégration européenne. En effet, la première Communauté européenne, celle du charbon et de l'acier (CECA), instaurait déjà une forme de planification au niveau de ces deux secteurs qui étaient cruciaux pour l'époque. Enfin, il est bon de rappeler à ceux qui souhaitent plus d'Europe politique, mais qui sont réfractaires à toute idée de planification, que Jean Monnet, un des pères de l'Europe, fut en 1947 l'artisan du premier plan français.

Bibliographie

Peter Clarke, « Keynes: The Twentieth Century's Most Influential Economist », Bloomsbury, 2009.

Paul Davidson, "The Keynes Solution: The Path to Global Economic Prosperity, Allen Lane, 2009.

Robert Skideslsky, "Keynes: The Return of the Master", Palgrave Macmillan, 2009.

Les politiques ont-ils réellement tiré les leçons de la crise de 1929 ?¹

Claude Diebolt, Antoine Parent, Jamel Trabelsi

Chacun s'accorde, sur le fait que les politiques monétaires engagées pour contrer la crise ont fortement différé d'une époque à l'autre. Politique de rigueur monétaire en 1930 et 1931 aux Etats-Unis, politiques monétaires expansionnistes dès 2008 et 2009, aux Etats-Unis et en Europe, destinées à empêcher qu'une crise de liquidité ne vienne enfoncer l'économie dans la récession. Les autorités monétaires actuelles ont-elles tiré les leçons du passé en s'orientant vers des politiques monétaires actives contrairement à celles engagées après la crise de 1929 ? Ce choix est-il pertinent en regard du contexte de trappe à liquidité, commun aux deux périodes selon notre hypothèse ?

Chaque crise économique est différente ! Celle d'octobre 1929 par exemple a fêté, tout récemment, son 80ème anniversaire. Souvenons-nous que le mécanisme est enclenché par le développement de l'achat de titres à crédit qui conduit progressivement, avec la bénédiction de Wall Street, au développement d'une bulle spéculative, soutenue par le faible taux de couverture demandé aux investisseurs et une politique de faibles taux d'intérêt à court terme. La baisse des cours met rapidement en cause l'immuabilité du système et les emprunteurs rencontrent de grandes difficultés financières. En cascade, nombre de banques font faillite, soit par la simple chute d'autres institutions bancaires (leurs débitrices), soit par les retraits d'une masse de déposants paniqués créant, par là-même, une véritable crise de liquidité. Ajoutez à cela le surendettement de certains emprunteurs, l'écroulement des marchés immobiliers, et la transmission à l'économie réelle est scellée. La crise financière se transforme inévitablement en une crise économique, notamment par incapacité de l'économie à s'adapter spontanément à la chute de la consommation des ménages. C'est bien cet état de fait qui conduisit l'économiste de Cambridge, John Maynard Keynes, à suggérer une intervention publique correctrice. Le chômage engendré par la crise financière ne persiste pas du fait des

exigences excessives de salaires, mais par suite de l'insuffisance de la demande effective. L'asymétrie d'information qui règne dans toute relation de crédit n'est donc pas nécessairement viable pour la bonne conduite d'une économie. Lorsque le prêteur ne connaît guère la situation financière de son emprunteur, lorsqu'il ne connaît pas plus la qualité de l'emploi qu'il veut faire de son argent, il est aisé de comprendre qu'une augmentation de l'incertitude peut rapidement conduire à un système dépravé dans lequel la méfiance des déposants envers leurs banques, des banques envers leurs débiteurs augmente au fur et à mesure que la situation des emprunteurs se détériore, tandis que cette détérioration résulte elle-même de la suppression de crédits que refusent certains prêteurs à la recherche de plus de liquidités. Avec la crise des subprimes qui, ne l'oublions pas, a participé de l'amorce de la crise financière de 2008, octobre 1929 et les leçons de l'histoire auront, à l'évidence, servi à déclencher une rapide intervention publique et peut-être permis d'éviter le pire, ce point reste en suspens. Les pratiques financières et bancaires, quant à elles, n'ont malheureusement guères changées. Avant même d'avoir pu être épongées, les bulles financières sont à nouveau en phase de dilatation. Celle de l'endettement public n'en sera que plus virulente.

Dès 2002, Bordo, Choudri et Schwartz se sont interrogés sur la pertinence d'une

¹Cet article synthétise notre programme de recherche, financé par le Conseil scientifique de l'Université de Strasbourg et intitulé "Politiques monétaires expansionnistes sous contrainte de trappe à liquidité, 2009 à la lumière de 1929 : une approche contrefactuelle".

politique monétaire expansionniste pour contrer la récession des années 30 aux Etats-Unis. Ces auteurs ont tenté de montrer que les Etats-Unis, qui avaient le marché intérieur le plus important au monde et disposaient de réserves d'or massives, auraient pu se permettre d'engager une politique monétaire expansionniste sans craindre des problèmes de change ou de paniques boursières. Ils ont pu montrer que des politiques monétaires expansionnistes conduites à deux périodes clés de la grande dépression (injection de 1 milliard de dollars de liquidités d'octobre 1930 à février 1931 par rachat de titres sur l'open market, puis nouvelle injection de 1 milliard de dollars de septembre 1931 à janvier 1932 par rachat de titres sur l'open market) auraient permis de prévenir les paniques bancaires et boursières sans que la convertibilité or-dollar en soit affectée. Selon ces auteurs, si de telles politiques avaient été entreprises au début des années 1930, la grande dépression et sa contagion à l'échelle internationale auraient pu être évitées. Ils suggèrent que des politiques monétaires expansionnistes auraient été appropriées pour combattre efficacement la crise.

Les autorités monétaires actuelles, américaines et européennes, semblent avoir compris les leçons de l'histoire puisqu'elles ont engagé, dès 2009, de telles politiques, en réponse à la crise. Mais l'échec de ces politiques (l'incapacité à enrayer la récession) ne traduit-il pas une erreur profonde de diagnostic sur la situation économique, l'hypothèse contre-factuelle monétariste supposant l'absence de crise de liquidité et une transmission immédiate des variations de l'offre de monnaie sur les revenus et les prix ? Ces résultats sont-ils robustes à l'hypothèse de trappe à liquidité ? Peut-on raisonnablement penser qu'elles auraient été le bon moyen pour endiguer la diffusion de la crise ?

Les autorités monétaires internationales n'ont pas réitéré les mêmes « erreurs » de politique monétaire des années 30. Aujourd'hui, les banques centrales se comportent comme prêteurs en dernier ressort en fournissant des liquidités à leur système bancaire pour soutenir la croissance domestique, tandis que dans les années 30, elles se le sont interdit,

probablement de peur qu'une expansion du crédit domestique ne vienne attaquer leurs réserves d'or. La contrainte de l'étalon or a disparu aujourd'hui mais l'hypothèse de trappe à liquidité commune aux deux épisodes de crise financière mérite d'être évaluée de façon à mettre en évidence de possibles erreurs dans les réponses de la politique monétaire, hier comme aujourd'hui.

Le regain d'intérêt pour une comparaison entre la grande dépression et la crise actuelle est frappant. Paul Krugman (2009) a comparé la baisse de la production industrielle américaine aux deux périodes et trouve que celle-ci a été moins forte sur la période actuelle. Il qualifie la crise actuelle de « moitié de grande dépression ». Cependant, il oublie, comme le précisent à juste titre Eichengreen et O'Rourke (2009), que la crise actuelle est un phénomène planétaire et que la comparaison doit porter sur des données mondiales agrégées. Concernant les marchés boursiers mondiaux, ces mêmes auteurs notent que ceux-ci ont baissé plus brutalement lors de cette crise que pendant la grande dépression. Un autre domaine où le tableau est encore plus noir que lors de la crise 1929 est le commerce international qui s'est considérablement contracté : ceci est alarmant si l'on se réfère à toute la littérature qui fait de la destruction du commerce et du regain du protectionnisme un facteur aggravant de la grande dépression. Ces auteurs suggèrent que l'étiquette de « grande récession » pour qualifier la crise actuelle est sans doute trop optimiste. Il reste que ces observations, faites seulement un an après le déclenchement de la crise actuelle, méritent d'être suivies.

Afin d'évaluer les politiques monétaires et budgétaires actuelles, Eichengreen et O'Rourke (2009) ont utilisé un indicateur économique synthétique calculé comme une moyenne des taux directeurs de sept banques centrales pondérée par leur produit intérieur brut. Ils ont pu montrer, à partir de cet indicateur, que la crise monétaire actuelle était moins prononcée que dans les années trente et a été atténuée plus rapidement. Une différence apparaît clairement entre les deux épisodes de la crise, en ce qui concerne l'offre de monnaie : en 2008, la masse monétaire mondiale a continué de croître rapidement, à la différence de 1929 où elle a baissé de façon spectaculaire. Un tableau analogue peut être dressé pour la politique

budgétaire (pour 24 pays), en utilisant comme indicateur l'excédent budgétaire en pourcentage du PIB. Les déficits budgétaires n'ont augmenté que légèrement après 1929, alors qu'ils se sont creusés fortement en 2008-2009, illustrant la volonté, à l'échelle mondiale, des gouvernements d'adopter des politiques budgétaires contra-cycliques. Ainsi, contrairement à Krugman, Eichengreen et O'Rourke (2009) concluent que le monde est actuellement l'objet d'un choc économique aussi important que le choc de la grande dépression de 1929-1930, mais avec des actions politiques totalement opposées. Ils s'interrogent, néanmoins sur la pertinence et la capacité de la politique actuelle à contenir les méfaits de la crise.

Le point de vue consensuel

La Commission européenne a rendu en 2009 un rapport comportant un chapitre entier consacré à la comparaison entre la crise actuelle et la grande dépression. Tout d'abord, ce rapport rappelle que la crise actuelle est la plus profonde et la plus globale depuis la grande dépression des années trente. Les racines des deux crises sont identifiées comme étant financières : dans les deux cas, un secteur bancaire insuffisamment surveillé et une expansion incontrôlée du système financier ont entraîné des faillites bancaires et une pénurie massive de liquidités à l'apogée de la panique. Chaque épisode a été suivi d'une profonde récession dans l'économie réelle.

De fortes différences sont néanmoins identifiées. Premièrement, nous ne vivons plus sous la contrainte de l'étalon-or, dont la tentative de restauration dans les années trente est censée avoir eu un effet de contraction sur la croissance économique. La défense de la parité or a aggravé la dépression à travers le monde. Le resserrement des politiques monétaires a été le canal par lequel la crise s'est propagée et a généré la grande dépression. Selon le rapport de la Commission européenne, les réponses politiques inadéquates dans les années trente contrastent avec les politiques budgétaires et monétaires mises en œuvre par les gouvernements actuels. Ce rapport précise que la forte et persistante baisse du niveau général des prix, conduisant à une déflation aiguë dans les années trente, était due à l'adoption de

politiques monétaires restrictives. Le chômage de masse qui a atteint, dans les années trente des niveaux sans précédent a été évité aujourd'hui grâce aux stabilisateurs automatiques et l'efficacité des politiques budgétaires contra-cycliques mises en œuvre à l'échelle mondiale. De ces leçons « bien comprises du passé », la Commission européenne table sur une reprise plus rapide de la croissance que dans les années 1930.

Malgré la persistance et la profondeur des risques financiers aujourd'hui, un consensus semble émerger entre les institutions américaines et européennes sur le fait que les autorités monétaires n'ont pas réitéré les erreurs du passé.

Ce consensus présumé peut être résumé comme suit :

- une politique macroéconomique inadaptée a constitué le principal facteur aggravant de la profondeur et de la persistance de la grande dépression ;
- l'absence de mesures expansionnistes monétaires par la Fed a accentué la grande dépression ;
- le protectionnisme des principaux pays dans les années trente a amplifié le phénomène.

La Commission européenne identifie une stratégie de sortie de crise en cinq points :

- 1 : maintenir la confiance du public dans le système bancaire et éviter un effondrement de la distribution du crédit ;
- 2 : stimuler la demande globale et éviter la déflation, au moyen de politiques d'expansion monétaire et budgétaire ;
- 3 : stimuler les échanges commerciaux internationaux et éviter tout protectionnisme ;
- 4 : stimuler la mobilité des capitaux et éviter un contrôle des changes ;
- 5 : favoriser une coopération internationale plus étroite et éviter le nationalisme.

Ainsi, la comparaison entre les principales caractéristiques de la grande dépression et la crise actuelle nous amène à identifier des vulnérabilités financière et économique similaires dans les deux épisodes et des actions politiques totalement opposées pour faire face à la crise. Nous considérons ce point de vue consensuel comme hautement contestable pour plusieurs raisons : ces propositions reposent-elles sur une lecture correcte du passé ? Deuxièmement, un consensus ne signifie pas nécessairement que le diagnostic n'est pas faux. Certains aspects de la grande

dépression pourraient être ignorés par cette analyse. En effet, nous considérons que certaines similitudes entre la grande dépression et l'actuelle ont été omises dans cette analyse : un contexte similaire de trappe à liquidité qui devrait être évalué afin de tester la pertinence de la politique monétaire expansionniste dans les deux périodes.

La position de Romer

Romer (2009) tire, elle aussi, les leçons de la grande dépression pour la reprise économique en 2009. Elle souligne que la baisse des prix des actifs et l'échec des institutions financières à l'époque ont constitué les principaux facteurs de la dépression économique, laquelle, à son tour, a conduit à un effondrement de la masse monétaire (Friedman et Schwartz) et du crédit (Bernanke), avec des taux d'intérêts à court terme proches de zéro.

Suivant cet auteur, l'efficacité d'une politique monétaire expansive est tributaire des niveaux des taux d'intérêt surtout quand ceux-ci sont proches de zéro. Ce constat constitue le cœur du débat car à travers cette analyse l'auteur identifie la trappe à liquidité, sans la nommer comme telle, comme un facteur essentiel de l'analyse de la crise. Comme le souligne à juste titre Romer (2009), cette expansion monétaire ne pouvait pas faire baisser les taux d'intérêt nominaux car ceux-ci étaient déjà proches de zéro. L'auteur suggère que ce qu'elle pouvait faire était de briser les anticipations de déflation. L'augmentation de la masse monétaire faciliterait l'inversion des anticipations et permettrait par suite de briser la spirale déflationniste. La rupture avec des anticipations déflationnistes et le passage à des anticipations de stabilité de prix devrait avoir pour effet de provoquer une baisse des taux d'intérêt réels et une reprise de la consommation et l'investissement. Reprenant les chiffres de Friedman et Schwartz (1963) qui estiment le taux de croissance de la masse monétaire à 17% par an sur la période 1933 à 1936, Romer (2009) date la reprise d'une politique monétaire active de l'année 1933. Ainsi, contrairement aux idées reçues, la politique monétaire expansionniste n'aurait pas été complètement absente après la grande dépression, du moins à partir de fin 1933. L'explosion des ventes de voitures en été 1933 constitue, selon

l'auteur, une parfaite illustration des conséquences de la baisse du taux d'intérêt réel. Ce mécanisme expliquerait aussi l'augmentation spectaculaire entre 1933 et 1934 de la consommation de biens durables.

Ainsi, l'expérience des années 1930 suggérerait que, même dans une situation de « trappe à liquidité », la politique monétaire expansionniste pourrait continuer à jouer un rôle important même si les taux d'intérêts sont bas en cassant la dynamique d'anticipation déflationniste. Cependant, nous estimons que l'argument développé ci-dessus est en partie biaisé car l'auteur omet de préciser que la politique budgétaire expansionniste a exactement les mêmes effets sur la dynamique d'anticipations des agents économiques en présence de taux d'intérêts bas. En effet, il est, sur un plan historique, largement admis que la politique budgétaire expansionniste de Roosevelt a été stimulante et décisive pour la reprise économique. La meilleure preuve en est que lorsque ponctuellement, en 1937, la politique budgétaire a pris un autre virage (du fait de la fin du versement de la prime d'anciens combattants, et de la première année de mise en place de prélèvements obligatoires pour financer la sécurité sociale) ceci a diminué le déficit budgétaire de 2,5% du PIB, et exercé un net effet de contraction sur l'activité économique.

Sur un plan théorique enfin, nous supposons contrairement à Romer (2009) et à l'instar de la théorie Keynésienne que, dans un contexte de trappe à liquidité, la politique monétaire est moins efficace qu'une politique budgétaire. Néanmoins, nous partageons totalement l'idée exprimée par Romer (2009), selon laquelle avant 1933, les consommateurs et les entreprises ont préféré "sit on any cash", ce qui décrit bien une situation de trappe à liquidité. Nous partageons également l'idée de Friedman et Schwartz (1963) que les USA ont dû attendre 1933 pour se lancer dans une politique monétaire expansionniste, ce qui constitue, comme souligné par Eichengreen et O'Rourke (2009), une différence de taille avec la politique monétaire expansionniste engagée dès 2008, soit un an seulement après le début de la crise actuelle.

Références

Bernanke B., 2000, *Essays on the Great Depression*, Princeton University Press, Princeton.

Bordo M., Choudhri E., Schwartz A., 2002, "Was Expansionary Monetary Policy Feasible During the Great Contraction? An Examination of the Gold Standard Constraint", *Explorations in Economic History*, 39 (1), pp. 1-28.

Eichengreen B., O'Rourke K., 2009, "A Tale of the Two Depressions", available at VoxEU.org

Friedman M., Schwartz A., 1963, *The Monetary History of the United States, 1867-1960*, Macmillan, New York.

European Commission, 2009, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, Chap. 2: "The crisis from a historical perspective".

Romer C., 2009, *Lessons from the Great Depression for Economic Recovery in 2009*, presented at the Brookings Institution, Washington D.C.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61, avenue de la Forêt Noire –67085 Strasbourg Cedex

Site Internet : <http://opee.u-strasbg.fr> - Courriel : thierry.stolle@unistra.fr

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Imprimé dans le cadre de l'Université de Strasbourg

Numéro ISSN . 1298-1184

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin :

Damien Broussolle, Maître de Conférences, (LARGE) — Michel Dévoluy, Professeur, (BETA) — Claude Diebolt, Directeur de recherche (BETA) — Jean-Alain Héraud, Professeur, (BETA) — René Kahn, Maître de Conférences, (BETA) — Gilbert Koenig, Professeur, (BETA) — Antoine Parent, Professeur (BETA) — Frédéric Rognon, Professeur de philosophie, Faculté de théologie protestante — Corinne Sachs Durand, Professeur en droit privé, Institut du Travail — Jamel Trabelsi, Maître de Conférences, (BETA) — Andrea Zenker, Chercheur à l'ISI, Karlsruhe.

Conception graphique : Pierre Roesch, Strasbourg — Mise en page : Thierry Stollé