POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES ÉTATS SOUS CONTRAINTE ÉCONOMIQUE

N° 142

SOMMAIRE

Bernard Gazier
Jalons pour une histoire des États
face à la contrainte économique 5

Maya Bacache-Beauvallet
L'État : contraintes et liberté, approche économique 21

Nicolas Jabko
Les acteurs de la contrainte 33

Yves Surel
Qui gouverne l'économie ? 43

Jean-Paul Fitoussi
La marge de manœuvre des États.
Des démocraties sans souveraineté ? 61

Denis Kessler
La marge de manœuvre des États.
La dictature des marchés ? 71

Pierre Jacquet
Pays en développement :
les enjeux d'une « grande transformation » 93

Pere Vilanova
Les conséquences internes de la crise économique 107

CHRONIQUES

Boris Barraud
Audiovisuel et pluralisme politique.
De quelques pérégrinations du CSA entre réalisme et idéalisme 121

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er janvier – 31 mars 2012)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 131

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er janvier – 10 mai 2012)
Pierre Avril et Jean Gicquel 145

Summaries 183

LES ÉTATS SOUS CONTRAINTE ÉCONOMIQUE SONT ÉTUDIÉS PAR

MAYA BACACHE-BEAUVALLET, docteur en sciences économiques, maître de conférences à Télécom ParisTech et chercheuse associée au CEPREMAP et au CES. Ses domaines de recherches concernent principalement les politiques publiques et l'emploi public. Elle a notamment publié *Les Stratégies absurdes* (Seuil, 2009), et *Le Rôle de l'État* avec F. Maynéris (Bréal, 2006).

JEAN-PAUL FITOUSSI, professeur émérite à Sciences Po, professeur à l'université Luiss de Rome et membre du Center on Capitalism & Society de l'Université de Columbia, est l'auteur de nombreux ouvrages, notamment de *Mismeasuring our Lives. Why GDP does not Add up*, avec Joseph Stiglitz et Amartya Sen.

BERNARD GAZIER, professeur de sciences économiques à l'université Paris-I, est notamment l'auteur de *La Crise de 1929* et de *John Maynard Keynes* aux Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? ».

NICOLAS JABKO, professeur de sciences politiques à Johns Hopkins University et à Sciences Po Paris. Il est l'auteur de *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable* (Presses de Sciences Po, 2009).

PIERRE JACQUET, chef économiste de l'Agence française de développement et membre de son comité exécutif, est aussi professeur d'économie politique internationale et président du département sciences économiques, gestion, finances de l'École des Ponts ParisTech. Membre du Cercle des économistes et du Conseil économique du développement durable, il tient également une chronique mensuelle dans *Le Monde de l'économie* sur les questions de développement.

DENIS KESSLER, président-directeur général du groupe SCOR, 5e réassureur mondial, professeur d'université, agrégé de sciences économiques, agrégé de sciences sociales, docteur d'État en sciences économiques, diplômé de l'École des hautes études commerciales, il est également membre de la Commission économique de la Nation. Il a été de 1998 à 2002 vice-président délégué du MEDEF.

YVES SUREL, professeur de sciences politiques à l'université Paris-II (Panthéon-Assas), est chercheur associé au Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA, CNRS-Paris-II) et au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris. Il a récemment publié, en codirection avec Jacques de Maillard, *Les Politiques publiques sous Sarkozy* (Presses de Sciences Po, 2012).

PERE VILANOVA, professeur de sciences politiques et d'administration publique, a collaboré avec la revue *Pouvoirs* en plusieurs occasions, notamment au numéro 124 consacré à l'Espagne. Enseignant et chercheur dans diverses universités de plusieurs pays, il a été professeur invité à la faculté de droit de l'université Paris-X-Nanterre.

Bernard Gazier

JALONS POUR UNE HISTOIRE DES ÉTATS FACE À LA CONTRAINTE ÉCONOMIQUE

En 1961, face à un taux de chômage dépassant 6 %, Walter Heller, président du « Conseil des conseillers économiques » aux États-Unis, proposa au président Kennedy d'effectuer une relance de l'activité. Procédant à une quantification du multiplicateur à partir d'une modélisation macro-économétrique, il put calibrer l'ampleur du stimulus jugé nécessaire pour faire baisser le chômage. Le président donna son feu vert, à condition que le déficit temporairement consenti ne vienne pas de dépenses supplémentaires mais de réductions d'impôts. Le chômage baissa de l'ordre de grandeur désiré, dans les délais prévus. Le célèbre *tax cut* de 1962 resta comme une des réussites les plus éclatantes de l'intervention étatique sur la régularisation de la conjoncture. Pourtant, le succès américain du début des années soixante a lui-même vite été supplanté par l'essor de l'inflation et par les difficultés du financement de la guerre du Vietnam. Les Français ont en mémoire l'échec des politiques de relance suivant le choc pétrolier de 1974, celles-ci se brisant sur la « contrainte extérieure » et débouchant sur la dévaluation. Depuis trente ans, nombre de pays européens font l'expérience du chômage de masse. Et dans la crise actuelle, après les relances étatiques de 2009, l'Europe endettée semble s'enliser sans pouvoir à nouveau stimuler la croissance.

L'expérience historique sur les marges de manœuvre dont dispose un État vis-à-vis de son économie semble ainsi parcourir toute la gamme entre l'affirmation d'un volontarisme (éclairé ou non) et le fatalisme d'une impuissance. Cette simple polarisation apparaît vite insuffisante

pour quiconque se penche sur la variété des rapports historiquement observés entre les États et la contrainte économique. Faire banqueroute à l'époque de Philippe le Bel n'est pas la même chose que perdre son « triple A » en 2011. La France a dévalué 17 fois au XXe siècle, alors que son histoire monétaire au siècle précédent est faite d'une grande stabilité du franc. Mais le XXe siècle est aussi celui de la Sécurité sociale, de l'accès du plus grand nombre à l'éducation et à la santé *via* des dépenses publiques et des investissements colossaux. Le fait historique central est indiscutablement l'émergence au milieu du XXe siècle de « gros » États, pesant entre 25 à 50 % du PIB, là où les États du XIXe siècle se limitaient à 10 % du PIB[1]. Cette discontinuité majeure correspond à l'affirmation de missions nouvelles : au-delà de l'État minimal « veilleur de nuit » qui se centre sur la défense, l'ordre public et la diplomatie, l'« État-providence », qui développe la protection sociale, limite les inégalités et oriente la production. Ce n'est plus le même État. Ont changé non seulement les objectifs et l'ampleur des ressources financières, mais aussi les outils intellectuels et statistiques mobilisés, les théories et finalement les représentations qui lui sont attachées.

Cette contribution vise, entre étude des faits et analyse des idées, à esquisser une histoire des limites rencontrées par les États-nations dans leurs interventions sur l'économie et la société, et, corrélativement, une histoire des marges de manœuvre qu'ils ont pu conquérir ou aménager. Cela est rendu difficile par l'ampleur de la charge idéologique du débat sans cesse repris, opposant des économistes libéraux pour qui l'État, tendant en permanence à outrepasser ses droits, ne peut que nourrir l'injustice et l'inefficience, et des économistes favorables aux interventions publiques, notamment face à des marchés interconnectés et instables. Il est d'abord nécessaire de préciser la diversité des formes avérées d'États, dans l'espace et dans le temps, pour arriver à la diversité des contraintes économiques auxquelles ils ont fait face. Il sera alors possible d'esquisser une vision dynamique en examinant des enchaînements de court et de long terme : ceux qui affectent l'emprise d'une ou plusieurs contraintes données, et les tentatives étatiques pour s'en affranchir ou s'en accommoder ; et ceux, sur un temps plus long, qui transforment les configurations historiquement datées d'initiatives et d'obligations, passant d'une ère à une autre.

1. Jean-Charles Asselain, *Histoire économique du XXe siècle*, Paris, Presses des Sciences politiques et Dalloz, 1995.

Diversité des États, diversité des contraintes économiques : quelques points de repère

État démocratique, totalitaire, ou simplement autoritaire ? État isolé ou fédéral ? État minimal censitaire, se bornant à garantir la sécurité et les échanges d'une classe de propriétaires, ou État communiste abolissant la propriété privée des moyens de production ; État visant à développer certains secteurs d'activité, État-providence… Mais aussi : État rentier gérant sa manne pétrolière, État colonial à la merci de la métropole, ou encore État embryonnaire et asphyxié du tiers-monde soumis aux visites, aux rapports et aux sanctions des experts du FMI ? La diversité des cas de figure est d'emblée frappante. Les formes d'organisation et de souveraineté politique constituent un kaléidoscope, et on peut leur rattacher plus ou moins directement une grande diversité d'objectifs et de moyens, ceux-ci étant eux-mêmes très inégalement développés selon les continents et les époques. Faute de place et de compétence, on se centrera ici sur les avatars de l'État développé occidental, plus ou moins démocratique, laissant de côté les expériences tragiques des États totalitaires et du communisme, tout comme celle des États émergents du tiers-monde.

Deux monopoles, trois « départements »

Un point de départ possible est la conjonction de deux monopoles, attributs centraux de l'État : le monopole de la violence légitime et le monopole de l'émission de monnaie. Chaque monopole est à la fois nécessaire et dangereux : d'un côté, l'État garantit les droits de propriété sur un territoire et pour une population donnés, ce qui lui permet de prélever unilatéralement ce qu'il estime nécessaire pour accomplir ses missions ; de l'autre, il bénéficie du privilège de battre monnaie (en Europe, le monopole royal s'établit progressivement entre la fin du Moyen Âge et la Renaissance, par l'élimination des droits dont disposaient les seigneurs féodaux), ce qui là aussi ouvre à des abus possibles si les dettes sont fixées en monnaie nominale et que l'État décide d'en affaiblir la teneur métallique ou d'en multiplier l'émission. La réunion des deux monopoles est plus dangereuse encore : l'État peut à la fois instaurer l'ordre et spolier les individus sous sa domination, par exemple en effectuant des dépenses somptuaires et en accumulant des dettes dont il organise la dévalorisation. Une conséquence de cette situation est que la collectivité des assujettis cherchera à se protéger des abus étatiques, qu'ils soient fiscaux ou monétaires, notamment en séparant les

attributions (l'indépendance des banques centrales par exemple) et en limitant les marges de manœuvre des gouvernants.

Sur cette base originaire qui lie action discrétionnaire et contrainte organisée, la variété des objectifs de l'État s'est progressivement enrichie au cours de l'Histoire. Si la part des budgets militaires a longtemps été prépondérante, voire envahissante, les expériences mercantilistes, colbertistes ont montré ainsi depuis longtemps que l'État se préoccupait du développement économique. L'expression la plus classique de l'éventail des prises en charge consenties par l'État moderne est due à Richard Musgrave[2]. L'économiste distingue trois « départements » fondamentaux dans les activités de la puissance publique : un département « allocation » centré sur la production des biens et services assurés par l'État ; un département « stabilisation » chargé de la régularisation de
8 la conjoncture, et notamment d'éviter des périodes de récession, voire de dépression ; et un département « répartition des ressources » assurant une redistribution visant entre autres à rapprocher le pouvoir d'achat des plus riches et des plus pauvres. Cette tripartition, qui s'est imposée, a le mérite de mettre en évidence la diversité des points de vue, des buts et des instruments. Ces derniers se sont peu à peu sophistiqués, allant des dépenses unilatérales à la « rationalisation des choix budgétaires », de la frappe de monnaie métallique à sa dématérialisation progressive, de l'absence de prévision à la mise sur pied d'administrations spécialisées disposant d'appareils statistiques et comptables puissants et de modèles économétriques.

La tripartition de Musgrave ne doit toutefois pas induire en erreur, notamment sur la séparation, voire l'indépendance, des trois « départements » : on voit bien que développer une instruction publique de qualité pour tous est une manière de dépenser pour les plus démunis et de rapprocher les pouvoirs d'achat, *via* les modes de vie et les opportunités de carrière. Allocation et redistribution sont en étroite interdépendance. En définitive, ce déploiement en trois « départements » montre que, si l'État minimal pouvait à la fois servir (et exploiter ?) une classe restreinte de propriétaires, par contraste l'État moderne se centre sur le développement d'une vaste classe de travailleurs, combinant des objectifs de promotion économique et de protection sociale.

2. Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill, 1959.

Cinq contraintes principales

Cette diversité de formes étatiques, de bases politiques et de déploiements instrumentaux a rencontré au cours du temps non pas une contrainte économique mais une série de contraintes économiques, elles-mêmes en évolution. On peut entendre par contrainte économique une limite plus ou moins impérative à l'action, limite issue du jeu des processus économiques nationaux et internationaux au sein desquels il opère ou qu'il tente de modifier. La spécificité de l'État vient de ce que les contraintes usuelles de l'acteur privé sur un marché (nécessité d'équilibrer les recettes et les dépenses, de trouver des débouchés, de faire un profit, de rester compétitif) ne s'exercent pas, moins fortement, ou pas directement. Les limites peuvent d'abord être internes à l'appareil étatique entendu au sens large, et résulter par exemple de dispositions réglementaires, légales, voire constitutionnelles, telle l'impossibilité d'un certain montant de déficit public, ou les contraintes de liquidité résultant de l'existence d'un plafond d'émission ou du refus de coopérer signifié par une banque centrale, indépendante du gouvernement. Ce sont alors certaines composantes ou certains niveaux de l'État qui peuvent entrer en conflit, si ce n'est en blocage. Celui-ci peut être très politique, voire politicien. Le 21 juillet 1926, le gouverneur de la Banque de France (institution alors privée, et très conservatrice) fait savoir au gouvernement Herriot du Cartel des gauches que le plafond légal des avances à l'État est atteint et qu'il se trouve obligé de suspendre tous paiements pour le compte du Trésor. Le problème n'était pas un niveau d'endettement excessif mais un problème de liquidité à court terme. Cela a eu pour conséquence la chute immédiate du gouvernement et l'arrivée au pouvoir du gouvernement Poincaré, conservateur. Plus récemment, l'exemple le plus significatif est évidemment celui des limites à l'ampleur du déficit budgétaire (la règle des 3 %) imposées par l'Union européenne (UE) à l'ensemble de ses États membres, limites temporairement dépassées dans la crise actuelle.

Mais l'essentiel des contraintes est externe à l'État et met en regard l'évolution « spontanée » de l'économie (hors du contrôle ou de l'influence publique) et les limites de l'action gouvernementale visant à l'infléchir. On peut en identifier au moins cinq principales : contrainte de pression fiscale, contrainte de financement et d'endettement, contrainte d'inefficience et d'éviction, contrainte d'inflation et contrainte extérieure.

Les deux premières portent sur les ressources financières dont l'État peut chercher à s'assurer le contrôle. « Les hauts taux tuent les totaux », cette formule du XIXe siècle anticipe sur la célèbre « courbe de Laffer » : il y a une limite aux sommes que le fisc peut prélever sur les contribuables.

Il n'est guère discutable, mais pas non plus précis, de dire que la pression fiscale peut devenir confiscatoire et finalement contre-productive : les assujettis sont démotivés par des prélèvements excessifs ou même choisissent de s'exiler vers des terres plus clémentes, en conséquence le montant des ressources prélevées finit par baisser. En revanche, la « courbe de Laffer » est plus précise et plus discutable. Cette représentation, qui date des années 1960 aux États-Unis, schématise une gradation continue qui passerait, en fonction du taux de prélèvement, d'un rendement décroissant à un plafonnement, puis à une décroissance des recettes fiscales. La faiblesse du schéma réside dans l'absence de considération de l'usage des recettes ainsi constituées. Or on peut envisager que les dépenses correspondantes viennent bénéficier, sous la forme de services publics appréciés, à leurs financeurs. Auquel cas ceux-ci paieraient beaucoup pour recevoir beaucoup, ce qui politiquement et économiquement n'est pas évident mais pas impensable, comme en témoignent les pays nordiques – ces derniers ayant toutefois à gérer des risques d'évasion fiscale.

L'État peut aussi s'endetter pour financer des déficits, qui devraient en principe être exceptionnels et non récurrents. Il s'agit alors de différer ou de contourner la contrainte élémentaire de l'équilibre des dépenses et des recettes annuelles. Les États les plus anciens l'ont fait, d'abord et avant tout pour financer des dépenses de guerre, mais les États modernes ont largement perpétué ces pratiques en temps de paix. C'est ainsi que dans la masse des dépenses annuelles figure en bonne place le « service de la dette ». Trois questions surgissent ici, dont l'actualité est violemment ressentie dans la crise que nous traversons. Qui détient la dette ? Celle-ci est-elle « soutenable » ? Est-elle économiquement utile ou ne fait-elle qu'évincer à due proportion des activités privées qui ne sont pas financées ? La nature des détenteurs de la dette est cruciale et influe sur celle de la contrainte : soit un petit groupe de créanciers (banquiers au Moyen Âge ou à la Renaissance), soit principalement des ressortissants nationaux, comme c'est le cas dans le Japon actuel, soit des investisseurs opérant sur des marchés financiers. Sous l'Ancien Régime, l'État s'est parfois débarrassé de ses créanciers en les mettant à mort et le plus souvent en les spoliant. La dette publique japonaise actuelle, dont le montant atteint 200 % du PIB annuel, ne suscite pas les mêmes inquiétudes et ne génère pas les mêmes convulsions que les dettes des pays européens dont le montant est pourtant inférieur de moitié, mais dont la gestion quotidienne et le service sont suspendus à la cotation des agences de notation : le fameux « triple A », conservé ou perdu. La

contrainte apparaît alors comme un cercle vicieux, un déficit excessif renchérissant de manière brutale le coût du service de la dette, ce qui accroît ce même déficit. Les deux autres questions de la « soutenabilité » et de l'utilité se confondent aujourd'hui dans un débat à la fois virulent et abstrait entre économistes partisans ou non de l'« équivalence ricardienne[3] ». Reprenant des énoncés dus à l'économiste classique David Ricardo, la thèse affirmée par Robert Barro[4] est celle d'une adaptation automatique des acteurs privés de l'économie à la situation créée par les prélèvements publics déséquilibrés : anticipant la charge des remboursements, ils limitent d'autant leurs dépenses de consommation et d'investissement. C'est alors tout stimulus étatique, qu'il s'agisse d'un déficit récurrent ou d'un déficit temporaire de relance, qui apparaît vain, tué dans l'œuf par des acteurs privés dont les ressources ont été amoindries et dont certaines activités ont été évincées. Cette doctrine ne vaut pas dans les cas de chocs majeurs tel le déclenchement de la crise en 2007-2008 (les interventions publiques ayant évité la spirale déflationniste). Elle suppose par ailleurs que les emprunts seront intégralement remboursés, ce qui n'est à tout le moins pas évident.

Ce même procès peut-être instruit à partir de la contrainte d'(in)efficience. Il s'agit de la fonction « allocative » de l'État, et d'un double aménagement de la contrainte économique de production, pour lequel son intervention apparaît de prime abord légitime, et même indispensable : prendre le relais de mécanismes de marché défaillants et affirmer la poursuite d'objectifs non réductibles à la logique marchande. On fonde traditionnellement les interventions publiques sur l'existence de « biens collectifs » et d'« externalités ». Par « biens collectifs », on peut entendre des biens ou des services que les opérateurs privés de marché ne sont pas incités à produire, ou alors pas en quantité suffisante. Deux caractéristiques les distinguent : leur non-divisibilité (c'est ainsi que la Défense nationale est un service rendu globalement à la collectivité) et leur « non-excluabilité » (il est difficile ou impossible d'exclure du bénéfice de ces biens et services des utilisateurs qui se refuseraient à payer). La solution est alors de prélever autoritairement, et sur tous, les sommes nécessaires à leur production, et de confier celle-ci à l'État représentant la collectivité. Les « externalités » quant à elles désignent des interrelations économiques qui ne passent pas par le système des prix et qui donc

3. Voir la contribution de Maya Bacache dans ce numéro.

4. Robert Barro, « Are Government Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, décembre 1974.

ne trouvent pas leur sanction sur le marché. C'est le cas par exemple des entreprises qui polluent leur environnement (externalité négative) ou de la compétitivité économique qui résulte d'une main-d'œuvre bien formée et mobile (externalité positive) : il faut des interventions de l'État pour limiter la pollution et pour assurer l'homogénéité de l'instruction publique. Deux lignes de pensée ont relativisé ces justifications. D'une part, les productions étatiques peuvent être marquées par le développement d'une bureaucratie coûteuse et inefficace. D'autre part, il n'est pas évident de dire quels sont les « biens publics » par nature et quelles sont leurs limites (Boyer et Dehove en fournissent une illustration saisissante dans le cas de la construction européenne[5]). C'est ainsi que la fourniture d'enseignement et de santé est assurée dans tous les pays par un mixte d'entreprises privées et d'entreprises publiques, parfois en partenariat et parfois en concurrence. Il en résulte, en cas de pressions limitant les financements disponibles, des exigences de rentabilité conduisant de nombreux gouvernements à mettre en œuvre des réformes d'inspiration libérale mimant les conditions d'organisation et de production issues du secteur privé. Symétriquement, on peut voir dans la non-naturalité des « biens publics » l'expression d'un processus proprement politique[6].

La contrainte de maîtrise de l'inflation est multiforme. Elle peut correspondre, dans sa version la plus explosive, à un processus cumulatif de fuite devant la monnaie. Un exemple célèbre est l'hyperinflation allemande de 1923 qui résultait des difficultés de l'Allemagne vaincue à honorer ses dettes issues de la Première Guerre mondiale, notamment les « réparations » imposées par le traité de Versailles. Aboutissant à la désintégration de l'économie et au blocage de ses échanges, elle a conduit à une réforme monétaire radicale créant une monnaie nouvelle. L'inflation peut aussi, dans une forme plus douce de tendance continue à la hausse du niveau général des prix, constituer une drogue pour les États qui cherchent en permanence à stimuler leurs économies : facilitant la croissance en dévalorisant les dettes, elle finit par s'installer dans les comportements de tous les acteurs recherchant l'indexation et la propageant au motif de s'en protéger. La « barrière inflationniste » est celle que rencontre un État proche du plein-emploi et butant sur des tensions

5. Robert Boyer et Mario Dehove, « La construction européenne. Finalités politiques, normes juridiques et biens publics ? », *Prisme*, n° 8, Paris, Centre Cournot pour la recherche en économie, 2006.

6. Jean-Philippe Touffut (dir.), *L'Avancée des biens publics*, Paris, Albin Michel, 2006.

dans les processus de recrutement de travailleurs, ceux-ci étant alors bien placés pour obtenir des hausses de salaires se répercutant ensuite dans toute l'économie.

Enfin, une dernière contrainte est la « contrainte extérieure » qui résulte de la nécessité pour un pays soit d'équilibrer les échanges extérieurs (de marchandises mais aussi de capitaux), soit de s'endetter auprès de l'étranger. L'État rencontre cette restriction de ses marges de manœuvre par exemple en cas de stimulation de l'activité débouchant sur un « dérapage » des importations. La sanction de déséquilibres trop forts ou persistants apparaît dans la baisse de la valeur externe de la monnaie, visible si l'on est en changes flottants, ou dans une difficulté croissante à se financer si l'on est en changes fixes. Le mécanisme d'ajustement monétaire externe, soit continu en changes flottants, soit discontinu par changement des parités (dévaluation), conduit alors en principe, après une dégradation de court terme, à un double processus bien connu de rééquilibrage : renchérissement des importations (qui devraient diminuer) et, en même temps, accroissement des exportations (les biens devenus moins chers pour des acheteurs étrangers). Tout dépend alors de la capacité de l'économie à rebondir et à tirer avantage de l'allégement des prix à l'exportation.

Dynamiques des États face à leurs contraintes : du court au long terme

Les contraintes que nous venons d'évoquer brièvement peuvent se rencontrer isolément, mais elles peuvent aussi jouer de concert, temporairement contenues puis passant au premier plan. C'est évidemment le cas à l'issue d'une période de guerre, où la suspension des mécanismes marchands (cours forcés, réquisitions) aboutit à une emprise totale de l'État sur l'économie. Masquées durant le conflit par l'économie administrée, les contraintes ressurgissent lors de l'après-guerre, sous la forme d'une accumulation de dettes et d'une brusque montée des prix. Mais les séquences apparaissent aussi en temps de paix.

Du cycle au cynisme

Ce peut être aussi le cas de gouvernements dépensiers mis en difficulté sur plusieurs fronts : déséquilibres des échanges extérieurs, inflation, défiance devant la monnaie, endettement public, pouvant alors se renforcer mutuellement. Cette percolation conduit souvent à la démission du gouvernement en place, remplacé par un autre affirmant la « rigueur »

et présentant un plan d'action sur ces multiples secteurs, censé assainir la situation et rassurer les créanciers et partenaires de l'État. C'est alors le temps du retour à l'« orthodoxie budgétaire », notamment par limitation des dépenses et accroissement des impôts.

Une dynamique de court terme s'observe aussi, de manière moins brutale, lors des cycles électoraux au XXe siècle. Un gouvernement nouvellement élu peut développer pendant un temps une politique de rigueur, en chargeant le laxisme de ses prédécesseurs et en bénéficiant d'une légitimité fraîchement acquise. Puis il peut être tenté de favoriser sa réélection, en se montrant plus dépensier en fin de mandat.

Toutefois, une perspective différente apparaît lorsqu'on met en évidence la persistance des séquences de défauts publics en série dans l'Histoire. Les banqueroutes ou les suspensions de paiement, accompagnées souvent d'une redéfinition et d'un allégement ou d'une suppression de la dette, se sont enchaînées de manière répétitive depuis que les États existent, et n'ont rien perdu de leur actualité. Ces multiples formes de défaut public ont joué un rôle que l'on peut qualifier à la fois de cynique et de fonctionnel, servant à spolier des créanciers mis dans l'incapacité de recouvrer leurs prêts et permettant à l'État de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. Il ne s'agit alors pas tant d'échecs dont souffriraient les pays subissant une contrainte que d'une manipulation plus ou moins cynique, et d'un report de la contrainte sur leurs prêteurs. Selon les estimations de Reinhart et Rogoff[7], sur 66 pays représentant plus de 90 % du PIB mondial, on peut recenser 250 épisodes de défauts souverains extérieurs (c'est-à-dire concernant une dette publique contractée en monnaie étrangère) entre 1800 et 2009. Si l'on se tourne vers la dette publique intérieure (souscrite en monnaie nationale, la plupart du temps par des résidents), qui représente en moyenne les 2/3 de la dette totale, le nombre de défauts intérieurs est de 70, soit par suspension des paiements, soit par conversions imposées, abaissement du taux des coupons, réduction unilatérale du principal. Plus répandues encore, les altérations monétaires ont constitué un grand classique de l'« Ancien Monde ». C'est ainsi que, de 1250 à 1789, les rois de France ont affaibli régulièrement la teneur en métal précieux de la livre tournois, réduisant d'autant leurs dettes. De 1250 à 1500, la baisse est de 74,1 %, et de 1500 à 1789, de 78,4 %. En Angleterre, pour les mêmes périodes, la baisse des pence est de 48,8 % et 35,5 %. Des ordres de grandeur similaires

7. Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, *Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière*, Londres, Pearson, 2010.

se retrouvent en Autriche, en Belgique, en Espagne et aux Pays-Bas. Le sommet de l'expropriation arbitraire dans ce domaine à la fois financier et monétaire se trouve peut-être dans le plafonnement à 5 % du taux d'intérêt imposé aux banques en Inde durant les années 1970, alors que l'inflation était à 20 %[8]. Il s'agit alors de systèmes financiers réprimés et directement mis sous contrainte.

Les États abusant de leur position de force peuvent se retrouver pris dans un cycle long d'intolérance à la dette : les prêteurs potentiels se dérobent ou ne prêtent qu'à très court terme. Ce qui peut conduire à des seuils de vulnérabilité très bas, apparaissant à des niveaux d'endettement modestes et déclenchant vite la défiance puis l'insolvabilité. Il faut alors des dizaines d'années pour reconquérir le crédit perdu.

Des expériences de ce type ont évidemment nourri un processus d'apprentissage, au sein des administrations publiques et auprès des responsables politiques eux-mêmes. Un exemple majeur, déjà évoqué, est le processus politique consacrant l'indépendance de la BCE, pouvant conduire à une « montée en grade » des États se liant les mains, ainsi soumis volontairement à la discipline monétaire. C'est ainsi que, après les guerres napoléoniennes, l'Angleterre et la France n'ont pas connu de défaut public extérieur durant le XIXe siècle.

On constate ainsi des séquences plus ou moins heurtées par lesquelles les gouvernements prennent connaissance d'une ou plusieurs contraintes et décident de s'y plier. Irait-on vers des États-nations modestes et vertueux après avoir connu des États prométhéens, laxistes, voire apprentis sorciers ? Pour introduire une discussion sur la dynamique longue, il est sans doute utile de distinguer, à la suite de Masahiko Aoki[9], les États et les gouvernements. Le gouvernement constitue un acteur, tandis que l'État est selon lui un « équilibre stable » d'anticipations croisées, un rapport social engageant les représentations et les comportements de l'ensemble des forces de l'économie et de la société.

Insérant – inséré : métamorphoses et limites de l'État-nation

Il est alors naturel de distinguer plusieurs régimes d'interactions entre États, économie et société. Bruno Théret[10] isole ainsi, dans le cas français,

8. *Ibid*.

9. Masahiko Aoki, *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, Paris, Albin Michel, 2006.

10. Bruno Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, Paris, PUF, 1992.

trois « régimes fisco-financiers » successifs depuis la fin du Moyen Âge. Les deux premiers sont « territoriaux » et ils correspondent, d'une part, aux États absolutistes d'Ancien Régime, militaires, engagés dans un cycle guerrier sanctionné de manière systématique par des banque-routes, et, d'autre part, à l'État rentier libéral du XIXe siècle, dominé par les « notables » et soucieux de stabilité monétaire. Dans un tel contexte, au rebours des pratiques précédentes, la dette publique devient une « dette sacrée » (l'expression est de Léon Say, en 1899).

Toutefois cette période à la fois restrictive et relativement disciplinée prend fin lorsque apparaît progressivement, notamment au travers des deux guerres mondiales, un État de droit universaliste fondé sur l'insertion économique et sociale des classes salariées. Ce « régime fisco-financier », qui est le nôtre aujourd'hui, peut donc être qualifié de « salarial ». La dépense publique prend alors un autre rôle, directement économique, participant à l'accumulation du capital par la prise en charge directe d'une partie des coûts de la force de travail. L'orientation de ce nouvel État est, d'une part, l'investissement (dans les travailleurs, éventuellement dans les entreprises publiques) et, d'autre part, la discipline, obtenue par « violence symbolique » *via* l'éducation et la formation professionnelle. L'apparition de l'impôt personnel sur le revenu, mais aussi des cotisations sociales, transforme radicalement les modalités de prélèvement. Du côté des dépenses, un emploi public massif assure une emprise collective sur l'éducation et sur la santé. La socialisation des revenus permet alors la constitution de circuits de financements et de paiements affectant la moitié du PIB. De telles modifications démultiplient les domaines d'intervention et les marges de manœuvre de l'État. Il en résulte un double mouvement de levée ou de déplacement d'anciennes contraintes, sur le financement à court terme et sur la conjoncture par exemple, et d'apparition de nouvelles contraintes avec l'inertie des engagements pris dans l'organisation des services publics, l'évasion fiscale et les désincitations…

On constate aujourd'hui que les marges de manœuvre sont beaucoup plus étroites que les représentations optimistes des années 1960 et 1970 ne le laissaient supposer. Les interactions entre l'État moderne et son environnement sont largement celles d'une autodiscipline qu'il s'impose afin d'éviter des interventions contre-productives. Par exemple, les épisodes de *stop and go* expérimentés par le Royaume-Uni dans les années 1960 ont vite montré la voie de la prudence : chaque séquence de relance conduisant à une poussée inflationniste qu'il faut combattre par des mesures de « refroidissement », avant que l'accroissement du chômage ne conduise à une nouvelle relance, etc. Il en est résulté des

politiques de « désinflation compétitive » visant à obtenir la croissance par les échanges extérieurs ; celles-ci, ne pouvant pas être généralisées, se heurtent elles-mêmes à l'impossibilité que tout État soit exportateur net. De même les expériences décevantes de « politique industrielle » ont conduit la plupart des États développés à intervenir en amont, sur l'infrastructure et les conditions d'innovation et de financement. Un autre exemple, plus diffus, est celui des diverses politiques visant à accroître l'efficacité des agences publiques : privatisations partielles ou totales, décentralisation, contractualisation et management par objectifs. Ces mesures peuvent être soit complémentaires, soit substituables, et les États modernes de la fin du XXe siècle en ont expérimenté des cocktails très variés et évolutifs, une expérience extrême étant le démantèlement de l'économie publique britannique par le gouvernement de Mme Thatcher.

Ces tendances communes ne doivent ainsi pas occulter le constat de la variété des configurations de base de l'État salarial. À la suite d'Aoki, il est possible de distinguer au moins deux versions occidentales : la « démocratie libérale » typique du monde anglo-saxon, le « corporatisme social-compact » illustré par les États d'Europe continentale, notamment l'Allemagne. En simplifiant à outrance, on pourrait dire qu'il s'agit de deux équilibres des finances publiques et de l'engagement étatique dans la vie économique : un équilibre bas, dans lequel les citoyens payent peu et reçoivent peu (aux alentours de 25 % du PIB) ; et un équilibre haut dans lequel les citoyens payent beaucoup et reçoivent beaucoup (sous la forme de services publics et de transferts, l'ensemble pouvant atteindre 40 à 50 % du PIB). D'un côté, un État dans lequel le travail est soumis à la discipline de marché ; de l'autre, un État dans lequel les intérêts du travail sont médiatisés et représentés par des organisations. Il en résulte des circuits et des contraintes de décision différents, passant soit par la primauté exclusive du droit, soit par le rôle actif et influent joué par une délégation de pouvoirs réglementaires dont bénéficient les « corps intermédiaires ».

Une dualité similaire s'observe dans les modalités de l'intégration fédérale. La comparaison entre États-Unis et Canada peut ainsi éclairer certains des choix auxquels l'Europe est actuellement confrontée[11]. D'un côté (aux États-Unis), une fédération minimale, avec peu de dépenses centrales et un fonctionnement consistant à minimiser les dépenses publiques en mettant en concurrence les États « locaux » : la mobilité

11. Bruno Théret, *Protection sociale et Fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Montréal, Presses universitaire de Montréal et Peter Lang, 2002.

des capitaux dissuadant les velléités dépensières en réduisant la base fiscale ; de l'autre, un dispositif susceptible d'organiser des programmes centraux plus ambitieux à condition que les communautés fédérées s'entendent pour les promouvoir.

Ces distinctions, qui reflètent des choix économiques et sociaux de longue ou très longue date, nous permettent d'introduire une dernière série d'observations mettant en cause l'unité et la singularité de notre objet d'analyse. Dans la mondialisation actuelle, celle des marchés mais aussi celle des interdépendances accrues entre États, n'assiste-t-on pas à la fin de l'État-nation, tel qu'il a été considéré comme naturel depuis au moins les traités de Westphalie de 1648 ? Mettant fin à la guerre de Trente Ans, ces traités avaient en effet consacré la définition d'un État comme entité confondant un territoire, une population, voire une langue[12]. On observe de nos jours l'importance croissante de décisions prises à un niveau international et qui font intervenir des acteurs non gouvernementaux. C'est notamment le cas dans la gestion de certains problèmes de santé tels que les épidémies, ou encore des problèmes environnementaux. On sait depuis longtemps que l'État n'a pas le monopole de la production non marchande, et que des circuits complexes permettent de tester les trois possibilités que sont les productions marchandes, non marchande publique et non marchande privée par les association, mutuelles, etc. L'État est ainsi amené, tant à l'intérieur de son territoire qu'à l'extérieur, à conclure des accords partenariaux pouvant relayer mais aussi infléchir et contraindre son action. C'est sans doute sur une base attentivement concertée que l'action des États et des organisations internationales pourra instaurer ce bien public émergent qu'est la stabilité financière internationale, celui-ci contraignant à son tour les marges de manœuvre des États déficitaires.

Selon Avinash Dixit[13], l'État moderne était autrefois considéré comme omnipotent, omniscient et bienveillant. Cet économiste américain d'origine indienne affirme que c'est désormais l'inverse : l'État serait impuissant, voué à des actions inutiles, si ce n'est nuisibles, il manquerait de clairvoyance comme d'information, et traduirait la pression d'intérêts privés tels que ceux des bureaucrates. Loin de ce diagnostic quelque peu rhétorique, cette contribution a cherché à éviter l'angélisme comme la

12. Inge Kaul et Pedro Conceiçao (dir.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

13. Avinash Dixit, *The Making of Economic Policy*, Cambridge, MIT Press, 1996.

diabolisation d'un acteur indispensable, qui serait dans les deux cas curieusement supposé extérieur à l'économie et à la société. Elle souligne que l'État est un rapport social, et qu'il a connu plusieurs versions successives. Finalement, on assiste à la fois à un élargissement de ses marges de manœuvre et à un accroissement/approfondissement des contraintes auxquelles il fait face. Il en résulte une perspective d'apprentissage progressif, parfois douloureux. Dans notre monde « post-westphalien », où l'État est à la fois inséré et insérant, face à des marchés instables, les États et les gouvernements, comme les citoyens eux-mêmes, apprennent, trop lentement sans doute, à gérer les conséquences de leurs interactions.

RÉSUMÉ

Cet article cherche, en se centrant sur l'expérience des États occidentaux et en prenant un recul historique de plusieurs siècles, à préciser les principales contraintes économiques auxquelles ils ont fait face et les marges de manœuvre qu'ils ont pu exploiter. Après une première partie consacrée au repérage des diverses modalités d'États et de contraintes, l'article considère les séquences dans lesquelles les contraintes s'enchaînent, pour déboucher sur les changements majeurs apparus au XXe siècle.

Maya Bacache-Beauvallet

L'État : contraintes et liberté, approche économique

À entendre les hommes politiques ou les commentateurs des politiques publiques, il n'est plus question que de contraintes : contrainte internationale, contrainte financière, contrainte économique. Dans cet univers contraint, la liberté de choix du politique se restreint alors à une microgestion souvent comptable. L'arbitrage politique se réduit au point de faire disparaître la différenciation politique et de n'être plus qu'une querelle d'experts. S'il est nécessaire de faire diminuer les déficits publics par exemple, alors le débat devient celui de déterminer le juste seuil, entre 0 et 3 % du PIB de déficit public autorisé. S'il est nécessaire de réformer les régimes des retraites, la seule question devient celle du nombre d'années de cotisation, au semestre près. Le politique n'a dès lors plus de marge de manœuvre dans un modèle de décision où la rationalité économique semble l'emporter. Dans ce débat démocratiquement creux, où la parole revient aux experts, il est contradictoire, pour un économiste, d'entendre que ce sont les contraintes économiques qui déterminent le choix, puisque tout choix résulte d'une optimisation sous contrainte. Encore faut-il établir cette dernière avec précision afin de ne pas confondre objectif et contrainte.

La science économique étudie les comportements d'optimisation sous contrainte des agents rationnels. Le consommateur maximise son utilité sous contrainte budgétaire, le producteur maximise son profit sous contrainte technique et l'État maximise une fonction-objectif sous contrainte budgétaire. Les recherches en économie publique s'interrogent généralement sur cette fonction-objectif : que recherche l'État ? Recherche-t-il le bien collectif ou les hommes politiques ne sont-ils motivés que par

leur propre intérêt, leur réélection et le pouvoir ? L'étude des contraintes imposées à l'action publique est souvent reléguée au second rang. Néanmoins, le double mouvement de la mondialisation, d'une part, et la croissance de la dette publique, d'autre part, rendent l'étude des marges de manœuvre de l'action publique particulièrement cruciale.

La nature même du système de contraintes qui limite l'action de l'État doit être définie car les pressions sont multiples : budgétaire, électorale, internationale, juridique, institutionnelle, etc. Notre analyse dans cet article se resserre principalement sur la contrainte budgétaire et propose une synthèse de la littérature économique des marges de manœuvre des pouvoirs publics en général (État, régions ou administrations). Après avoir abordé la contrainte budgétaire, nous abordons les nouvelles formes que sont l'autocontrainte et la contrainte internationale, pour finir avec la transformation de l'exigence économique en objectif pour impulser la réforme de l'État.

La contrainte budgétaire

L'État maximise le bien-être social sous contrainte budgétaire

La contrainte budgétaire consiste à rappeler que la somme des dépenses publiques doit être inférieure ou égale aux recettes publiques. Cette relation ne s'impose certes pas à tout instant mais de manière intertemporelle : l'État, comme un ménage ou une entreprise, peut emprunter et rembourser son prêt à une période ultérieure moyennant un prix, le taux d'intérêt. La contrainte budgétaire intertemporelle indique donc que la somme des dépenses publiques actualisée de la date du jour doit être à l'avenir inférieure à la somme des dépenses actualisées. La question dès lors tourne autour de l'horizon temporel de l'État et de sa dette.

La contrainte budgétaire devient particulièrement importante avec la croissance des dépenses publiques depuis la seconde partie du XXe siècle. En effet, la part des dépenses publiques dans le PIB en France a été multipliée par cinq en un siècle : elle vaut 12 % en 1912, 35 % en 1960, 45 % en 1980, 50 % en 2000, 54 % en 2003, 56 % en 2010.

À partir des années 1980, avec la croissance des dépenses publiques, la contrainte budgétaire intertemporelle se traduit par la notion de « soutenabilité » des dépenses publiques : si ces dernières ne handicapent pas la solvabilité de l'État, c'est-à-dire si l'État peut assurer *in fine* le remboursement de sa dette. Cette définition de la solvabilité autorise donc des déficits budgétaires, même très importants, pourvu qu'ils soient

temporaires. La contrainte de la soutenabilité des dépenses publiques n'est donc pas très stricte : elle n'agit pas directement sur le comportement de l'État mais *via* la difficulté à emprunter sur les marchés. Quoi qu'il en soit, la non-soutenabilité ne signifie pas automatiquement la faillite de l'État, puisque ce dernier garde des marges de manœuvre pour y parvenir : hausse des impôts ou baisse des dépenses. Ainsi la soutenabilité n'est en réalité pas tant une contrainte qu'un signal d'alarme : si des dépenses sont non soutenables, alors l'État devrait prendre des mesures correctrices pour assurer le remboursement de sa dette.

Quelle est la force de la contrainte budgétaire ?

John Maynard Keynes[1] marque un moment fondamental dans l'analyse économique car il affranchit l'État de la contrainte budgétaire, non pas tant parce qu'il autorise le déficit, mais, d'une part, parce que selon lui les dépenses publiques génèrent les recettes suffisantes et, d'autre part, parce que la politique monétaire est possible. Revenons très rapidement sur le célèbre mécanisme du multiplicateur keynésien : les dépenses publiques génèrent un supplément de revenu national qui est un multiple des dépenses initiales. Cet excédent de revenu permet donc le financement futur des dépenses. La contrainte budgétaire devient alors tautologique. Dans l'approche keynésienne, l'État maîtrise un second levier : en plus de la politique budgétaire, il peut utiliser la politique monétaire. Or une politique monétaire expansive soulage la contrainte budgétaire puisque, *via* l'inflation, elle déprécie le montant de la dette nominale.

Cette approche est pourtant critiquée à plusieurs niveaux. Tout d'abord, au niveau de la durabilité empirique du multiplicateur qui, s'il peut être important dans le court terme (de l'ordre de 2 ou 3), s'estompe à long terme. On retrouve alors la contrainte de soutenabilité. Ensuite, au niveau de l'estimation même du multiplicateur, car, si les dépenses sont financées par l'impôt, le multiplicateur se réduit à 1, y compris dans le court terme. Le multiplicateur a surtout été affaibli par une nouvelle contrainte, extérieure celle-ci : les dépenses publiques relancent la demande intérieure qui se porte certes en partie sur les produits nationaux, mais également sur les produits importés. Le supplément de revenu ne se reporte donc pas entièrement sur les agents nationaux. Le financement des dépenses par un impôt sur le supplément de revenu est donc compromis.

Néanmoins, c'est l'introduction de la prise en compte des anticipations

1. John Maynard Keynes, *La Théorie générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 1963 (1re éd. 1936).

des agents dans l'analyse qui introduit une nouvelle contrainte très lourde sur l'action publique. En effet, le jeu entre l'État et les autres acteurs de l'économie, bien plus que l'équilibre budgétaire, est ce qui limite les marges de manœuvre de l'action publique.

Un article de Robert Barro[2] présente en 1974 ce qu'on appellera par la suite l'équivalence Ricardo-Barro, c'est-à-dire l'équivalence entre le déficit public et les impôts : toute dette doit être payée par des impôts à venir. Les acteurs économiques dont les anticipations sont rationnelles connaissent cette équivalence, donc n'utilisent pas le supplément de dépenses publiques mais au contraire l'épargnent en prévision d'un impôt futur. Ainsi, anticipant la contrainte budgétaire, les agents annulent totalement l'effet multiplicateur.

La prise en compte des anticipations rend également impossible toute politique monétaire, et par là l'inflation qui pouvait venir soulager la contrainte de solvabilité. Le débat entre les monétaristes et les keynésiens qui occupe une grande partie des enjeux des années 1970 puis 1980 montre que la principale contrainte à l'action publique est l'autocontrainte.

Les nouvelles contraintes à l'action publique

Anticipations rationnelles et autocontrainte

L'incohérence intertemporelle est une notion fondamentale pour comprendre la nouvelle forme de contrainte qui s'impose à l'État, qu'il s'impose lui-même, l'autocontrainte. Cette notion est expliquée de manière lumineuse par John Elster[3] dans la métaphore d'Ulysse et les sirènes. Pour le dire simplement, Ulysse souhaite écouter le chant mélodieux des sirènes mais ne souhaite pas en être envoûté au point de se jeter à l'eau et mourir. Pourtant, il sait que, une fois qu'il entendra ce chant, il voudra rejoindre les sirènes. Ses comportements sont cohérents avec ses préférences à chaque moment : avant de les entendre il ne veut pas mourir et lorsqu'il les entend il est prêt à les rejoindre au prix de sa vie. En revanche, les comportements sont incohérents intertemporellement. Le sujet d'aujourd'hui, Ulysse qui n'a pas encore écouté les sirènes, souhaite contraindre le sujet de demain, Ulysse écoutant les sirènes, afin qu'il ne se jette pas à l'eau. La solution que trouve Ulysse et qui devient emblématique des contraintes publiques c'est de se lier

2. Robert Barro, « Are Government Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, décembre 1974.

3. John Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

les mains. Ulysse s'interdit de pouvoir se jeter à l'eau car il sait que, de manière rationnelle, c'est-à-dire cohérente, il voudra demain le faire.

Cette métaphore s'applique à l'ensemble des agents de l'économie, y compris l'État, comme l'établit un article de Robert Barro et David Gordon[4]. Il y a incohérence intertemporelle dans les programmes politiques : c'est rationnellement que l'État au moment où il fait ses promesses entend les tenir, et c'est tout aussi rationnellement qu'il ne les tiendra pas. Le problème que pose cette incohérence temporelle est que les autres agents de l'économie savent bien que les promesses n'engagent pas ceux qui les prennent et ainsi anticipent rationnellement que l'État ne les honorera pas. Cette situation s'applique en particulier aux politiques monétaires : celle qui produit une inflation surprise permet de relancer l'économie et de réduire le taux de chômage dans l'économie. Si l'on suppose que le gouvernement a des préférences telles qu'il ne valorise pas l'inflation mais qu'il n'apprécie pas non plus le chômage, il est donc prêt à créer un peu d'inflation surprise pour réduire le chômage. Or les agents connaissent les préférences de l'État, donc même si celui-ci s'engage à ne pas faire d'inflation, ils savent qu'il est en incohérence intertemporelle et aura intérêt dans l'avenir à réaliser ce taux d'inflation surprise baissant le chômage. Les agents rationnels anticipent donc ce taux d'inflation préféré par l'État et ajustent leur comportement de consommation sur le marché du travail en conséquence. Le gouvernement est alors obligé de s'aligner sur l'inflation anticipée pour ne pas risquer au contraire une hausse du chômage si le mouvement de l'inflation est dans le mauvais sens. Il n'y a donc pas d'inflation surprise. L'État ne produit pas d'inflation supplémentaire car le niveau anticipé est déjà le niveau d'inflation maximal qu'il souhaite. En revanche, il n'y a pas de baisse de chômage puisqu'il n'y a pas de surprise d'inflation. La situation est clairement sous-optimale : d'une part, le niveau d'inflation obtenu n'est souhaité par aucun agent et, d'autre part, le chômage ne baisse pas. Comment sortir de cette situation sous-optimale ? La seule issue est de réduire le niveau d'inflation possible, c'est-à-dire de réduire les marges de manœuvre de l'État. Dans la Constitution, ce dernier peut s'interdire de recourir à l'inflation. Plus simplement, l'État peut déléguer la politique monétaire à un autre acteur, une banque centrale indépendante par exemple, qui ne se soucie pas de chômage et n'est donc pas tenté d'augmenter par surprise l'inflation.

4. Robert Barro et David Gordon, « Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy », *Journal of Monetary Economics*, vol. XII, n° 1, 1983.

Cette conception de l'incohérence temporelle est à la source de la création de la Banque centrale européenne (BCE) : une institution qui a comme mandat la lutte contre l'inflation. Les agents anticipent donc une inflation faible, puisque c'est la seule possible. Toute règle d'or ou contrainte institutionnelle posée à l'action de l'État est fondée sur la notion d'incohérence intertemporelle. Il est donc faux de croire que les institutions européennes contraignent les gouvernements : ce n'est pas une autre institution qui lui impose sa contrainte, mais bien l'État lui-même qui se fixe des impératifs pour l'avenir.

L'argument est imparable. On doit néanmoins, en ces temps de crise institutionnelle sur la construction européenne, s'interroger sur les fondements démocratiques de ce type d'autocontrainte. Si l'État en reste le fondement, dans quelle mesure ne peut-il pas reprendre sa délégation de pouvoir ? Or s'il peut le faire, cette contrainte extérieure redevient aussi peu crédible que l'engagement initial. Pour certains économistes, dont Robert Lucas par exemple, cette aporie de l'action publique légitime le retrait de l'État de la sphère économique puisque toute action publique peut être anticipée par les agents, ce qui la perturbe en retour. Elle peut également et contre toute attente rappeler que la contrainte qui limite la marge de manœuvre des États n'est pas tant budgétaire ou économique que politique.

Instances supranationales et mondialisation : la contrainte de la concurrence fiscale

Charles Tiebout, en 1956[5], explicite le mécanisme de concurrence qui existe entre les collectivités ou entre les États. Les électeurs « votent avec leurs pieds » : les migrations résidentielles sont déterminées en partie par les préférences des citoyens en termes de biens publics locaux. Les collectivités cherchent à attirer le plus grand nombre d'habitants possible afin d'accroître leurs ressources fiscales ou de développer l'économie locale. Le bien-être des citoyens est une fonction croissante de la conformité des biens publics produits par l'État ou la collectivité avec leurs préférences et décroissante du prix des biens publics (soit le niveau des impôts locaux). Chaque collectivité cherche donc à fournir les biens publics locaux souhaités par les résidents, au moindre coût. Sous certaines conditions, la poursuite par chacune de son propre intérêt permet, selon Tiebout, d'atteindre une allocation pareto-optimale des ressources.

5. Charles Tiebout, « A Pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, n° 64, 1956, p. 416-424.

La concurrence qui s'exerce entre les collectivités, et qui permet la différenciation optimale des types de biens publics locaux, prend aussi la forme d'une concurrence fiscale et peut être source d'effets pervers. En effet, si elles souhaitent attirer sur leur territoire les facteurs mobiles de production (le capital par exemple), elles exercent sur ces derniers une moindre pression fiscale que leurs voisines. Il y aura donc un mouvement général à la baisse de la fiscalité, en particulier sur le capital.

Cette concurrence fiscale pose des problèmes en matière de justice sociale, d'une part, dans la mesure où les bénéficiaires sont les détenteurs de capitaux, puisque le poids de la fiscalité se reporte sur les facteurs moins mobiles, le travail en particulier ; et en matière de finances publiques locales, d'autre part, puisque la baisse des recettes des collectivités locales provoque la dégradation de la qualité des biens publics locaux ou un accroissement des déficits. L'issue pour s'émanciper de cette contrainte est la coordination des collectivités autour d'une fiscalité commune ou peu divergente.

Alberto Alesina et Enrico Spolaore[6] enrichissent le débat sur les contraintes que pose la mondialisation des échanges en termes de concurrence fiscale. Ils reprennent les arguments évoqués en faveur de l'État centralisé, d'une part, et des pouvoirs régionaux, de l'autre. L'arbitrage entre ces différentes forces centripètes et centrifuges permet de déterminer la taille optimale de l'État. En faveur d'un grand État, on peut dire que, comme le bien public se produit à coût fixe, son prix par habitant est donc moins élevé s'il est financé par de nombreux citoyens. De plus, l'absence de droits de douane au sein d'un pays facilite les échanges et la croissance. Ces deux arguments poussent à élargir les frontières. Au contraire, du côté des arguments en faveur d'un petit État, on souligne qu'un gouvernement local est plus proche des citoyens et peut donc produire un bien public en adéquation avec leurs préférences. Une taille optimale est alors décidée et votée. Cette analyse permet d'expliquer le développement simultané des mouvements politique vers le « petit » – volonté de sécession politique au Québec, en Corse, dans les pays basques – et économique vers le « grand » – construction européenne ou ALENA en Amérique du Nord. En réalité, ce que montrent les auteurs c'est qu'un mouvement est la condition de l'autre : c'est bien la libéralisation des échanges au niveau international qui permet l'émergence d'une demande d'un bien public au niveau local. C'est bien dans la

6. Alberto Alesina et Enrico Spolaore, « On the Number and Size of Nations », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. IV, Cambridge, MIT Press, 1997.

mesure où elle est intégrée à l'Union européenne qu'une région réclame son indépendance : en effet, elle bénéficie des effets positifs générés par le commerce au sein de l'UE et peut jouir au niveau local de biens publics proches de ses préférences.

Ces nouvelles contraintes obligent à repenser l'intervention de l'État-nation. La prise en compte de la réaction des citoyens permet d'anticiper les effets toujours complexes des politiques publiques qui impactent non pas un système figé mais en constante évolution et interaction. De la même manière, la mondialisation interroge la taille de l'État, pris entre les pouvoirs locaux et supranationaux.

Lorsque la contrainte devient l'objectif, la réforme de l'État

La contrainte peut cacher l'objectif. Thomas Sargent et Neil Wallace[7] montrent par exemple que l'accroissement de la dette est une stratégie qui peut être menée par un gouvernement voulant ainsi forcer les citoyens à accepter une réduction des dépenses publiques. La théorie économique opère donc un renversement de perspective en interrogeant l'objectif de l'État et permet de voir que la contrainte imposée à l'action publique peut être une manière de limiter celle que l'État lui-même exerce sur les agents économiques.

Limiter l'action discrétionnaire des bureaucrates

L'analyse économique du politique, ou économie politique, introduit le soupçon concernant les motivations des acteurs qui font l'État, hommes politiques et fonctionnaires. L'objectif poursuivi par ses agents n'est plus le bien-être public mais leur intérêt privé. Il faut donc tenter de déterminer les contraintes institutionnelles limitant les marges de manœuvre des agents mus par leur propre intérêt. Ces restrictions à l'action de l'État ne sont pas simplement budgétaires, et en ce sens elles ne sont pas économiques mais bien politiques. Il s'agit de lier les mains aux hommes politiques afin qu'ils poursuivent malgré eux le bien-être général.

William Niskanen[8] décrit les bureaucrates comme des personnes qui ont pour objectif de maximiser les dépenses publiques car c'est d'elles

7. Thomas Sargent et Neil Wallace, « Some Unpleasant Monetarist Arithmetics », *Quarterly Review of the Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 1981.

8. William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

qu'ils tirent leur pouvoir. Sans contrainte institutionnelle, il en résulte un biais en faveur des déficits budgétaires. Toute réduction des dépenses publiques ou, inversement, une augmentation des impôts, engage l'homme politique dans une bataille politique risquée. En effet, les bénéficiaires des dépenses (ou ceux qui paieraient un supplément d'impôts) se mobilisent alors que les bénéficiaires d'une réduction des dépenses ne sont pas organisés, car le gain marginal de chacun est très faible. Par ailleurs, les citoyens sous-estiment les impôts futurs qu'ils devront payer et surestiment les bénéfices qu'ils tireront des dépenses publiques. Cette illusion fiscale des électeurs se double de la myopie des hommes politiques qui ne voient que l'horizon court des élections et des mandats. Ils préfèrent donc reporter au lendemain, lorsqu'ils ne seront plus au pouvoir, les conséquences négatives (les impôts) de leurs actes (augmenter les dépenses). Ainsi, puisque la contrainte budgétaire seule ne suffit pas à limiter l'action du gouvernement, ou insuffisamment par rapport à la volonté de l'électeur médian, il faut la doubler d'une contrainte institutionnelle telle que l'interdiction du déficit, ou d'un taux de déficit sur PIB au-delà d'un certain montant, l'institution d'une règle d'or, ou autre.

La contrainte d'efficacité : évaluation et performance de l'action publique

Plus généralement une contrainte budgétaire non respectée montre que l'État lui-même connaît des défaillances budgétaires, politiques, bureaucratiques, etc. La croissance des dettes publiques souligne ainsi une inefficacité gestionnaire. Dans un contexte de rigueur budgétaire, l'évaluation des politiques publiques sert alors à légitimer des réductions budgétaires qui sont « inévitables ». L'amélioration de l'efficience des services publics devient une stratégie alternative à la réduction de la taille de l'État. Le soupçon sur la loyauté supposée des fonctionnaires, résumé par l'approche en économie politique qui met en évidence les conflits des agents qui font l'État, implique par ailleurs de contraindre l'action publique en modifiant le statut de l'emploi public. La culture du *New Public Management* incite à ce type de transformation. Alors que les fonctionnaires perçoivent un « traitement » et des primes statutairement déterminées, des lois et décrets sont intervenus depuis le début des années 2000 afin de permettre une individualisation de la rémunération prenant notamment en compte la performance, individuelle et/ou collective. Notons en 2009 la mise en place de la prime de fonction et de résultat (PFR) et le décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des

fonctionnaires de l'État. La littérature économique récente étudie l'impact sur le service public lui-même des transformations de la gestion du personnel de l'État : ces instruments de motivation des agents de l'État ne sont pas neutres sur les objectifs que ceux-ci poursuivent[9].

En conclusion, quel avenir pour les marges de manœuvre de l'État ?

Plusieurs chantiers de réforme en cours peuvent avoir des répercussions sur la latitude dont dispose l'État. Du côté de la contrainte budgétaire, deux modifications institutionnelles sont possibles. Tout d'abord, du côté de la construction européenne, l'autocontrainte à ne pas recourir à l'inflation comme outil de l'action publique semble avoir montré ses limites en temps de crise. Il appartient au politique de se redonner sa liberté d'action. Ensuite, s'il est vrai que les détenteurs de la dette publique, banques et institutions financières, ont la capacité en fixant un prix élevé à la dette de gonfler le montant de l'endettement public, l'État a néanmoins les moyens de retrouver des marges de manœuvre en remettant en cause par exemple le principe de notations de la dette publique par des agences privées et l'impossibilité théorique pour les banques centrales de contracter des obligations d'État. En ce qui concerne les nouvelles contraintes, il n'est pas impossible que les mouvements protectionnistes issus de la crise affaiblissent pour un temps la contrainte internationale. En revanche, les interactions entre les citoyens et l'État sont probablement la restriction la plus importante à l'action publique, puisqu'il s'agit de contraindre des agents rationnels qui cherchent toujours et trouvent souvent le moyen de contourner la règle étatique.

Enfin, il est temps pour la réforme de l'État d'oublier la contrainte pour revenir à l'objectif, c'est-à-dire à une réflexion sur la forme et l'étendue des pouvoirs politiques que nous souhaitons avoir. L'économiste ne détermine pas l'objectif, il ne détermine que les moyens optimaux d'y parvenir. Comme l'écrivait John Maynard Keynes, l'économiste ne devrait pas conduire la voiture mais s'asseoir à l'arrière : « Un jour viendra, bientôt, où les questions économiques seront reléguées à l'arrière-plan, comme il se doit, et où la sphère du cœur et de l'esprit sera occupée, de nouveau, par les problèmes vraiment importants que sont la vie et les relations humaines, la création, les comportements et la religion[10]. »

9. Maya Bacache-Beauvallet, *Les Stratégies absurdes*, Paris, Seuil, 2009.
10. *First Annual Report of the Arts Council*, 1945-1946.

RÉSUMÉ

L'article présente l'analyse en sciences économiques des contraintes qui limitent l'action de l'État. La contrainte budgétaire consiste à rappeler que la somme des dépenses publiques doit être inférieure ou égale aux recettes publiques, et ce de manière intertemporelle. L'article évoque alors les débats qui émergent avec les travaux keynésiens sur l'importance de cette contrainte budgétaire et la possibilité de s'en émanciper. La prise en compte des anticipations rationnelles des agents restreint l'action publique et crée la justification d'une nouvelle contrainte : l'autocontrainte. Ensuite, la concurrence fiscale et la mondialisation constituent une nouvelle contrainte à l'action publique. Enfin, le nouveau management public renouvelle l'analyse de la contrainte aux marges de manœuvre de l'État.

Nicolas Jabko

LES ACTEURS DE LA CONTRAINTE

Jamais les acteurs politiques n'ont autant parlé de sujets qui auraient été considérés auparavant comme strictement techniques, comme la notation de la dette publique française. Le temps où le général de Gaulle pouvait affirmer que « la politique de la France ne se fait pas à la corbeille » semble aujourd'hui bien révolu. La libéralisation de l'économie et le processus de mondialisation ont très certainement changé les rapports entre l'État et la sphère économique.

Le discours politique sur la contrainte et les acteurs qui l'exercent reste néanmoins sur un mode incantatoire. Les hommes politiques n'en finissent pas de pourfendre les « spéculateurs », toujours soupçonnés de comploter contre les intérêts supérieurs de la France. Leur propos oscille généralement entre la résignation et la révolte. Tantôt ils font de la contrainte économique une donnée fondamentale de la nature, qui impose des changements radicaux : l'État n'aurait donc pas d'autre choix que de s'adapter face à des marchés devenus tout-puissants. Tantôt ils affirment qu'il est possible de s'opposer aux marchés : l'État pourrait alors s'affranchir des contraintes en combattant les spéculateurs.

Il y a évidemment une part de calcul politique dans ces oscillations : pour convaincre des électeurs qui doutent, il est tentant d'agiter la peur du laxisme et de la faillite, ou au contraire de préconiser la fuite en avant. Mais il y a sans doute également une part d'incompréhension de la part d'acteurs politiques qui peinent à déterminer d'où viennent les contraintes économiques. De fait, ils parlent souvent de « contraintes » imposées par « les marchés », sans préciser clairement ni l'origine ni les différentes formes qu'elles prennent. Or l'intensité et la rigidité des contraintes économiques qui pèsent sur l'État dépendent de l'identité et des intérêts de ceux qui l'exercent.

Il est important de comprendre que les contraintes économiques résultent généralement des comportements de deux réseaux d'acteurs, qui sont en interaction constante avec les États, voire en étroite symbiose avec eux. Le premier est un réseau marchand, essentiellement constitué d'agents du secteur privé comme les banques, les investisseurs institutionnels et les agences de notation. Le second est constitué d'acteurs publics, à la fois nationaux et internationaux : Union européenne (UE), Fonds monétaire international (FMI), banques centrales, agences de régulation, pouvoirs judiciaires. Plutôt que de parler de façon indifférenciée des « marchés » et des « contraintes économiques », il faut bien distinguer les différentes logiques d'action qui caractérisent ces deux réseaux.

Les contraintes exercées par des acteurs privés

La grande hantise française des spéculateurs renvoie à une compréhension assez rudimentaire du fonctionnement des marchés financiers. S'il est vrai que tout marché comporte une part de spéculation, la plupart des acteurs essaient avant tout de protéger et de faire fructifier leur argent ou celui de leurs mandants. Les spéculateurs existent, bien entendu, mais la plupart des opérateurs ne sont pas de purs spéculateurs.

Les marchés de la dette publique remplissent ordinairement une fonction très utile, tout d'abord pour les États. Le fait est que tous les États ont besoin d'emprunter de l'argent pour financer leurs dépenses. En tant qu'agents économiques, ils sont soumis à une contrainte budgétaire qui leur impose un certain équilibre à long terme entre leurs dépenses et leurs recettes. Ils ont donc fortement intérêt à s'assurer un accès régulier aux marchés des capitaux à des conditions favorables. Les États parviennent à emprunter sur les marchés financiers à des taux d'intérêt relativement bas qui reflètent la qualité de leur signature en tant qu'emprunteurs. Ces capitaux vont ensuite servir à mettre en œuvre des politiques publiques dont les États escomptent un rendement économique supérieur au coût de financement de leur dette publique, par exemple pour financer des grands investissements d'infrastructures, ou encore pour optimiser l'efficacité de politiques conjoncturelles aux cycles irréguliers. C'est ce qui explique l'importance considérable de ces marchés de la dette souveraine et la volonté des États d'y obtenir des conditions favorables de financement.

Inversement, les marchés de la dette sont d'une grande utilité pour les investisseurs privés. Ceux-ci prêtent volontiers aux États car cela

leur permet de placer leurs capitaux et d'obtenir un retour sur investissement faible mais peu risqué, dans la mesure où la probabilité que ceux-ci fassent défaut est faible. Les emprunts d'État sont généralement qualifiés d'investissements de père de famille. Les fonds de pension et les fonds d'investissement en achètent massivement pour consolider leurs portefeuilles. C'est aussi le cas des banques, tenues par la réglementation d'investir une grande part de leurs réserves de fonds propres dans des instruments financiers peu risqués (*tier 1 capital*, dans le jargon de la réglementation de Bâle). Tous ces investisseurs privés constituent l'essentiel de la demande sur les marchés de dettes publiques. Tant que les États remboursent régulièrement, les investisseurs n'ont pas lieu de s'inquiéter et continuent de leur consentir des prêts à des taux avantageux. Hors temps de crise, la contrainte économique qu'exercent ces acteurs privés sur les États est donc relativement faible.

Ce fonctionnement théoriquement sans histoires des marchés de la dette s'est considérablement grippé depuis 2009 dans la zone euro. À partir du moment où le doute s'est installé à propos de la santé budgétaire des États, notamment après la révélation du chiffre de déficit public en Grèce (12,7 % en 2009), la contrainte économique s'est durcie. Dans un contexte de récession et de crise budgétaire et bancaire, les investisseurs ont soudain réévalué les perspectives de remboursement de leurs dettes par les États. La décision du gouvernement irlandais de sauver les banques privées en difficulté en les rachetant intégralement avec de l'argent public a également attisé les inquiétudes des investisseurs. Les marchés de la dette publique sont soudain apparus comme beaucoup plus risqués qu'ils ne le semblaient jusqu'alors. En contrepartie des capitaux qu'ils apportaient à des États désormais jugés fragiles, les investisseurs se sont mis à réclamer des taux d'intérêt très élevés. Le comportement des agences de notation, officines privées dont la fonction est d'évaluer la qualité de la signature des emprunteurs, a amplifié ce mouvement. En effet, celles-ci ont soudain pris conscience qu'elles risquaient d'être discréditées si certains États se trouvaient en défaut de paiement. Loin de calmer les inquiétudes des investisseurs, elles ont dégradé la note des États les plus en difficulté, ou de ceux qui n'adoptaient pas des programmes de consolidation budgétaire jugés suffisamment crédibles (y compris les États-Unis et la France). Or les marchés de la dette sont largement orientés par les notes des agences. Les investisseurs ont donc délaissé en masse la dette des États jugés les plus fragiles pour se réfugier vers les États jugés les plus solides – ceux dont la note est « AAA ». Ce

fut notamment le cas des banques, se délestant de leurs emprunts d'État afin de se protéger elles-mêmes du risque de défaut auquel elles ont soudain été confrontées.

Les acteurs politiques ont diversement attribué la faute de ce retournement aux spéculateurs, ou aux agences de notation, ou plus généralement à « l'irrationalité des marchés ». Toutes ces critiques sont en partie fondées. Les agences n'ont rien vu arriver et elles ont réagi au retournement des marchés en l'amplifiant. Il est vrai également que certains acteurs, notamment ceux qui avaient acheté des instruments financiers pour s'assurer contre les défauts (les fameux CDS, ou *credit default swaps*), avaient intérêt à ce que certains États se retrouvent en difficulté; il y a donc eu une forte croissance des comportements spéculatifs, qui n'a fait qu'amplifier le phénomène de contagion du doute.

Cependant, la critique portant sur l'irrationalité des marchés laisse supposer que les marchés de la dette pourraient être parfaitement rationnels, ce qui est irréaliste. En économie, tout est affaire de perceptions et, bien entendu, celles-ci peuvent changer. Il suffit que le doute s'installe quant à la perspective de voir les États honorer leurs dettes pour que les comportements des acteurs financiers changent de façon rapide et radicale. Si on examine les choses d'un point de vue historique, on s'aperçoit que les États font défaut beaucoup plus souvent qu'on pourrait le penser[1]. À partir du moment où ils font face à des taux d'intérêt qui augmentent soudainement, leur dette devient un véritable fardeau. Au-delà d'un certain seuil, ils sont pratiquement acculés à faire défaut. C'est cette perspective qui rend les financiers nerveux et qui augmente la contrainte pesant sur les États, alors même qu'ils sont de moins en moins capables d'y faire face. Les États deviennent alors prisonniers d'une spirale de la dette : ils sont obligés d'emprunter toujours davantage à des taux toujours plus élevés, tout en donnant des gages aux investisseurs en pratiquant des politiques d'austérité. En réalité, ces politiques sont contre-productives car elles tuent la croissance et donc ne permettent pas aux États de s'en sortir. Il y a donc bien là une « irrationalité » des marchés, mais celle-ci est collective et sans doute inévitable, car elle résulte de la structure même des marchés financiers. Somme toute, les investisseurs ne font qu'exiger une prime de risque plus importante en contrepartie de leurs achats de dette publique, ce qui est tout à fait compréhensible d'un point de vue individuel.

1. Carmen M. Reinhart et Kenneth Rogoff, *Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière*, Paris, Pearson, 2010.

Il est important de voir également que la contrainte économique qui s'exerce sur la France est pour l'instant relativement bénigne, si on la compare à celle qui s'exerce sur un pays comme la Grèce. Ce que l'on pouvait craindre, c'est un phénomène de contagion de la crise. Même si l'État français n'est pas menacé de faillite, les fondamentaux du pays ne sont pas particulièrement reluisants : la dette publique représente 85 % et le déficit public 5,2 % du PIB, et surtout, depuis 1974, le budget de l'État a toujours été en déficit. Dans ces conditions, les investisseurs auraient pu se détourner de la dette française, créant ainsi des problèmes importants pour l'État et pour l'économie. C'est pour cette raison que la perte de la notation « AAA » a suscité des inquiétudes chez les dirigeants. On sait désormais que ces craintes étaient sans doute exagérées. Jusqu'à présent, la perte du triple A n'a pas provoqué de hausse majeure du coût de financement de la dette française. Au contraire, dans un contexte où les investisseurs exigent la qualité, la signature de l'État français continue d'inspirer davantage confiance que celle de pays qui connaissent des difficultés plus importantes.

En fait, les acteurs privés qui choisissent dans quelles dettes publiques ils veulent investir n'évaluent pas tous les États de façon symétrique. S'agissant de grands pays économiquement avancés, comme la France, ils ont tendance à évaluer la situation d'ensemble du pays[2]. La contrainte marchande subie par la France est donc très différente de celle que subissent les petits pays. Ces derniers doivent faire très attention à leurs fondamentaux, car les investisseurs ont les yeux rivés sur le petit bout de la lorgnette, et notamment sur les chiffres de déficit public et de dette. À cet égard, l'État français n'est pas dans la situation de ces petits États, qui se retrouvent souvent soumis à des contraintes d'équilibre budgétaire très strictes. La France bénéficie de sa capacité, réputée plus grande, à absorber les chocs économiques. Depuis l'avènement de l'euro, la vulnérabilité de la France a encore diminué, car il n'y a plus de risque de dévaluation du franc. C'était d'ailleurs l'un des principaux objectifs de la France : l'union monétaire était un moyen de se dégager du joug des marchés financiers et de la banque centrale allemande. Ce but est aujourd'hui atteint. Tant que la situation de sa dette apparaît gérable, la France est relativement à l'abri des contraintes. Mais dès lors que les investisseurs commencent à douter de tout, y compris de la pérennité de l'euro, la France peut sembler vulnérable. S'ils s'inquiètent de la capacité

2. Layna Mosley, *Global Capital and National Governments*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

des États à résoudre leurs difficultés économiques et à consolider leurs budgets sur le long terme, ils resserrent l'étau.

L'asymétrie des contraintes économiques qui pèsent sur les États a de fortes conséquences sur la perception qu'en ont les acteurs politiques. Le caractère à la fois très peu fréquent et très vif de la contrainte marchande qui pèse sur l'État français contribue sans doute à expliquer le fantasme récurrent d'un complot des spéculateurs contre le pays. La plupart du temps, sa signature inspire confiance, ce qui laisse penser que la France pourrait n'être soumise à aucune véritable contrainte économique. Cependant, lorsque la défiance se généralise, la France apparaît soudain plus faible. C'est donc paradoxalement au moment où l'État français a le plus besoin d'agir de façon décisive pour enrayer les risques de récession qu'il peut voir ses marges d'action considérablement limitées par les acteurs financiers.

Les contraintes économiques exercées par des acteurs publics

Jusqu'ici on a considéré que la contrainte économique provenait du comportement des acteurs privés opérant sur les marchés financiers. Dans un contexte de mobilité accrue des capitaux, cette contrainte issue de l'action des opérateurs privés sur ces marchés pèse plus que jamais sur les États, mais n'est pas pour autant la seule qui s'exerce sur eux. Il existe aussi des contraintes économiques d'ordre normatif, qui se font sentir particulièrement dans certains cadres institutionnels comme celui de l'UE[3]. On peut en effet choisir de s'exposer aux contraintes du marché, si on estime qu'il peut engendrer des gains d'efficacité. Si les bénéfices économiques escomptés sont supérieurs aux coûts engendrés par les contraintes, alors les États ont intérêt à se contraindre eux-mêmes ou bien mutuellement. C'est ainsi que la contrainte économique des marchés est parfois relayée par celle des acteurs publics ; ils font pression sur les États en vertu des pouvoirs que ceux-ci leur ont délégués.

Les acteurs publics qui exercent une contrainte économique sur les États, chacun selon des logiques institutionnelles bien précises, sont d'abord et avant tout situés dans la sphère internationale. L'État français est notamment soumis à certains impératifs émanant de l'UE en vertu des pouvoirs conférés par le droit européen. À noter que ce sont les

3. Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

États qui sont collectivement à l'origine de ces règlements européens qui pèsent sur chacun d'entre eux, puisque ce sont eux au premier chef qui édictent le droit européen, et notamment les traités. En théorie, les choses sont claires. Depuis la mise en place de l'euro en 1999, le Pacte de stabilité et de croissance définit certaines règles de prudence dans la gestion des finances publiques auxquelles doivent se plier les États membres de la zone euro. En cas de déficits publics excessifs, le Pacte prévoit des procédures pour obliger les États à revenir dans les clous. La contrainte est économique, mais elle s'exerce par le biais de pressions à la fois politiques et juridiques. La Commission européenne et les autres États membres demandent à l'État en infraction de maîtriser son déficit et lui imposent un calendrier de retour à l'équilibre. En cas de non-respect de ses obligations, un État membre peut également se voir condamné par la Cour européenne de justice, garante de l'application du droit européen.

En pratique, l'efficacité du dispositif européen de contrainte économique a cependant été fortement remise en question depuis la non-application de la procédure de sanctions prévue par le Pacte lorsque l'Allemagne et la France se sont trouvées en situation de déficit excessif en 2003, et surtout depuis le début de la crise européenne de la dette en 2009. L'UE n'a pas assez imposé de règles aux États avant l'irruption de la crise, et a eu beaucoup de difficultés à le faire ensuite. Les pays en déficit ont également subi des contraintes inégales selon leur poids relatif dans les institutions européennes. Ainsi, récemment, on a beaucoup reproché à l'Allemagne et à la France de ne pas avoir donné l'exemple en 2003, en refusant de se plier aux règles du Pacte. Pour de petits pays comme la Grèce ou l'Irlande, la pression des pairs a été plus rude en 2009 – mais il était trop tard dans leur cas pour réagir, car les marchés ont réagi par la panique aux situations de déficit excessif de ces États.

Un autre protagoniste public important de la contrainte a également refait apparition de façon remarquée en Europe à la faveur de la crise de la dette : le FMI, qui poursuit des objectifs bien précis définis par ses États membres. En contrepartie de son assistance financière, le FMI demande aux États de s'engager dans des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Lorsqu'un État a recours à lui, il est généralement en position de grande faiblesse, non seulement sur les marchés financiers mais aussi d'un point de vue politique, c'est-à-dire vis-à-vis des autres États membres et du Fonds monétaire international lui-même. De ce fait, l'action de cette instance internationale apparaît comme particulièrement contraignante, car l'État qui bénéficie d'un prêt est obligé

d'en accepter les conditions. Les exigences concernent généralement des réductions de dépenses publiques et des réformes de structures : privatisations, ouverture de nouveaux secteurs à la concurrence, réformes structurelles diverses. Ces mesures visent à renflouer les caisses de l'État mais elles peuvent aboutir à des conflits sociaux importants à court terme. Ce sont donc des contraintes économiques vécues comme très fortes, voire comme des atteintes à la souveraineté.

Le fait que le FMI ou la Commission européenne préconisent souvent des privatisations massives et des réductions de dépenses de l'État les fait apparaître comme étant au service des marchés. En fait, ces institutions sont surtout des boucs émissaires bien commodes pour les États qui les ont mandatées : même lorsqu'elles imposent des mesures pour rassurer les marchés, elles ne peuvent le faire sans le soutien de leurs États membres. Si les gouvernements assistés subissent une contrainte économique forte, c'est toujours avec la bénédiction d'autres États qui estiment que celle-ci est dans leur intérêt. La communauté internationale agit ainsi en partie afin de se prémunir contre des situations d'« aléa moral » : si le FMI ou l'UE n'imposaient pas de sanctions en échange de leur assistance financière, alors il serait à craindre que certains États n'en profitent et ne s'endettent de façon irresponsable. Cet argument est souvent mis en avant au sujet des conditions de l'aide financière accordée à la Grèce. De façon plus prosaïque, les États qui soutiennent les sanctions mises en place par les instances internationales peuvent aussi avoir à cœur de défendre les intérêts de leurs investisseurs nationaux, et notamment de leurs banques. Le fait que les banques allemandes et françaises aient investi assez massivement dans des dettes publiques de la Grèce ou de l'Irlande peut en partie expliquer la volonté du tandem franco-allemand de protéger les investisseurs plutôt que d'alléger les contraintes pesant sur les États en difficulté.

Même si l'UE et le FMI semblent parfois relayer de façon assez inflexible les contraintes économiques exigées par les marchés financiers, les pressions qu'ils exercent s'inscrivent néanmoins dans des logiques d'action complexes. L'identité institutionnelle publique et donc le rôle que doivent jouer ces acteurs sont souvent ambigus. D'une part, ils sont mandatés par les États pour faire respecter des règles bien précises qui vont dans le sens du marché, réputé porteur de gains d'efficacité. D'autre part, ces acteurs sont, en tant qu'instances publiques, évidemment responsables des conséquences potentiellement désastreuses que pourrait avoir leur action si elle aboutissait à encore amplifier le comportement moutonnier des acteurs marchands.

De ce point de vue, la Banque centrale européenne (BCE) a joué récemment un rôle révélateur du dilemme des acteurs publics internationaux dès lors qu'il s'agit d'exercer des contraintes sur les États. D'une part, la BCE agit parfois comme un relais par défaut des exigences des marchés, dans la mesure par exemple où elle refuse de venir massivement au secours des États en difficulté. Son mandat étant le combat contre l'inflation, une majorité de banquiers centraux estiment que leur rôle ne doit pas aller au-delà de la fourniture de liquidités aux banques telle qu'elle est définie par les traités (clause de « non-sauvetage » des États). D'autre part, la BCE apparaît de plus en plus comme un rempart protégeant les États des contraintes économiques – au moins à court terme. En effet, l'institution européenne a décidé, face à la crise de la dette, de prêter assistance aux États, avec les achats de bons du Trésor, et aux banques, à travers les prêts à taux réduits.

Enfin, il faut également comprendre que toutes ces instances internationales inscrivent leurs actions dans des cadres institutionnels non seulement acceptés par les États, mais aussi fortement internalisés par eux. En effet, les pays à la pointe du capitalisme avancé se sont dotés de régulateurs indépendants et d'organes judiciaires dont l'une des fonctions est de relayer la contrainte économique des marchés. Il ne s'agit pas là d'une trahison. La mission de ces autorités indépendantes et de ces juges est précisément d'assurer le bon fonctionnement des marchés et d'assurer le respect du droit et des contrats – y compris lorsque cela a des effets coercitifs pour les gouvernants. Or les États membres de l'UE sont soumis au droit européen au même titre qu'au droit national, ce qui constitue autant d'obligations. Par exemple, le cadre juridique européen de liberté des mouvements de capitaux en Europe – inscrit dans les traités depuis 1992 – renforce la contrainte économique qui pèse sur les États : les acteurs financiers savent qu'ils peuvent librement disposer de leurs capitaux au sein de l'UE et que cette liberté est garantie par des lois dont l'application est surveillée par de nombreuses institutions publiques.

Dès lors qu'on essaie d'expliciter l'origine des contraintes économiques, on s'aperçoit qu'elles ne sont pas seulement exercées par des armées de spéculateurs et de bureaucrates agissant depuis l'étranger. Il ne s'agit pas d'une contrainte économique aussi indifférenciée et impersonnelle qu'elle apparaît au premier abord, notamment si on prête trop d'attention à la rhétorique des acteurs politiques. Ce qui les astreint est

avant tout politique : ils sont soumis à des nécessités électorales. C'est sans doute pourquoi ils sont enclins à caricaturer la nature et l'origine des règles économiques qui pèsent sur eux. On peut le regretter, mais il n'est pas interdit à chacun de réfléchir au-delà des discours.

En réalité, ceux qui exercent les contraintes économiques agissent selon des logiques clairement identifiables – même si elles ne sont pas toujours rationnelles ni exemptes de contradictions. Loin de comploter contre les États, ces acteurs essaient simplement pour la plupart de défendre leurs intérêts économiques ou leurs caractères institutionnels distinctifs. Les exigences apparaissent d'autant plus sévères et arbitraires qu'elles se font généralement sentir dans des États qui affrontent déjà des difficultés économiques importantes. Alors que les États empruntent généralement sans aucune difficulté en période de croissance, l'approche d'une récession peut provoquer un retournement complet des anticipations des investisseurs. Toute la difficulté aujourd'hui est de redéfinir un cadre institutionnel dans lequel la contrainte économique qui pèse sur les États serait moins forte en période de crise, mais plus forte en temps normal. Ceci n'est cependant pas simple, car la logique même du capitalisme est fortement cyclique.

RÉSUMÉ

Le discours politique tend à appréhender les contraintes économiques sur un mode incantatoire, comme résultant des « forces du marché » ou encore de la « spéculation ». Cet article s'attache à mieux identifier les agents économiques et les organisations qui imposent des contraintes aux États. Loin de comploter ou de spéculer activement contre ces derniers, la plupart de ces acteurs vivent en symbiose avec eux. Leurs logiques d'action sont différentes, selon leur statut privé ou public. Les acteurs privés s'attachent avant tout à poursuivre leurs intérêts économiques, tandis que les organisations publiques défendent les logiques institutionnelles qui les définissent.

Yves Surel

Qui gouverne l'économie ?

La crise économique actuelle a relancé le débat récurrent sur la place de l'État à l'égard des marchés financiers en général et de la régulation économique en particulier. Les excès d'un système bancaire et financier dérégulé par l'État lui-même à partir des années 1980 ont même paru justifier un « retour de l'État » dans le pilotage des agents et des processus économiques. Les plans de relance des banques, de certaines entreprises, voire de secteurs entiers, se sont ainsi accumulés, alimentant une augmentation sans précédent du déficit et de l'endettement publics, évolutions qui ont à leur tour été dénoncées comme preuves de l'inaptitude presque génétique des acteurs politico-administratifs à gérer l'économie de façon rationnelle et efficace. Se rejoue ainsi un conflit périodique aux facettes multiples entre État et marché, entre espace public et espace privé, entre acteurs politiques et agents économiques, qui pose au fond la question de savoir qui gouverne l'économie.

Ce conflit a une histoire. C'est même une histoire longue, scandée par les trajectoires tout à la fois parallèles et concurrentes de l'État et du marché et qui s'appuie tout autant sur l'étude des valeurs attachées à la place de ces deux institutions qu'aux dispositifs normatifs et pratiques régissant leurs relations. Parmi les auteurs classiques en sciences politiques comme en économie politique, les analyses ne manquent pas sur cette dualité aux accents plus ou moins conflictuels. Norbert Elias a ainsi été l'un des premiers à avoir montré à quel point la constitution de l'État moderne, cette organisation politico-administrative qui a revendiqué avec succès le monopole de pouvoirs de régulation sur des territoires et des communautés donnés, a été pour partie liée à sa capacité croissante à régir l'activité économique. La fameuse « loi du monopole », notion qui est au cœur de son analyse sociogénétique de l'État, repose en effet non seulement sur la monopolisation réussie des moyens de coercition, comme l'avait déjà montré Weber, mais s'appuie également sur la

mise en place de dispositifs qui permettent une extraction légitime des ressources financières nécessaires au développement de l'État[1]. Prolongeant cette analyse comparative, Charles Tilly put montrer par la suite que cette tendance globale à la monopolisation par l'État de ressources économiques recouvre des trajectoires nationales spécifiques. En mettant en avant deux logiques structurantes du pouvoir, les dynamiques de coercition et de capital, Tilly put montrer que le modèle dominant, qualifié de « coercition capitalisée », sut maintenir une forme d'équilibre entre les deux sphères militaire et marchande, le plus souvent en les incorporant au sein de l'État, pour faire de ce dernier le centre de toute dynamique politique, économique et sociale[2]. Il montra cependant également que, dans d'autres cas, en particulier les cités-États apparues sous la Renaissance italienne, une autre forme d'articulation put se mettre en place, qualifiée de *capital-intensive*, où « les gouvernants s'appuyaient sur des conventions avec les capitalistes – dont ils servaient les intérêts avec soin – afin de louer ou d'acheter les forces militaires[3] ».

Cet équilibre instable et diversement institutionnalisé a par la suite été profondément remis en cause par la Révolution industrielle, par l'essor du libéralisme et par l'avènement du capitalisme comme dynamique structurante des logiques de production et d'échanges. Là encore, certains auteurs classiques constituent des points de référence incontournables, notamment Karl Polanyi avec son analyse de *La Grande Transformation*[4]. Dans cet ouvrage essentiel, longtemps négligé, il montre à quel point l'avènement du marché autorégulateur, caractéristique majeure de l'évolution des sociétés occidentales au XIXe siècle, a pu modifier les équilibres politiques et sociaux, affirmant par exemple que « c'est dans les lois qui gouvernement l'économie de marché que l'on trouve la clé du système institutionnel du XIXe siècle[5] ». L'analyse faite ensuite sur les rapports entre le marché et les autres sphères sociales, en particulier l'État, s'appuie sur des éléments tout à la fois institutionnels et moraux. Dans une analyse aux accents contemporains parfois étonnants sur les principes nécessaires à la régulation des marchés et au maintien du lien social, Polanyi conclut notamment son ouvrage de la façon suivante : « Aucune

1. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.
2. La France de l'Ancien Régime est un exemple presque exactement conforme à cet idéal-type, l'équilibre dans l'État de ces deux sphères pouvant même être rattaché aux personnalités de Colbert et Vauban.
3. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, Oxford, Blackwell, 1992, p. 30.
4. Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, 1983.
5. *Ibid*., p. 21.

société n'est possible dont le pouvoir et la contrainte soient absents, ni un monde où la force n'ait pas de fonction […]. C'était pourtant ce que donnait une conception de la société fondée sur le marché, qui tenait pour équivalentes l'économie et les relations contractuelles, et les relations contractuelles et la liberté[6]. »

Cette analyse classique est à l'origine d'un lexique couramment utilisé en sociologie économique ou *political economy*, qui insiste sur les logiques évolutives d'« encastrement » du marché dans la société et/ou dans l'État[7]. Le conflit déjà repéré entre l'État et le marché est en effet à présent souvent analysé en fonction des formes singulières et de l'intensité variable que peuvent prendre les configurations institutionnelles qui régissent les comportements des acteurs marchands, configurations élaborées de façon inégalement monopolistique par les acteurs publics. Plusieurs courants d'analyse comparative ont ainsi tenté de définir les types les plus communs de configurations institutionnelles : c'est le cas par exemple de la théorie de la régulation en France, attachée en particulier aux travaux de Robert Boyer ou de Bruno Amable[8] ; c'est aussi ce que promeut le courant d'analyse initié par l'ouvrage dirigé par Peter Hall et David Soskice, *Varieties of Capitalism*. Dans ce livre, qui a alimenté depuis un intense débat académique, deux formes de capitalisme sont plus particulièrement distinguées[9] : une économie libérale de marché, caractéristique des pays anglo-saxons, où la régulation des firmes reste minimale ; une économie de marché coordonnée, attachée notamment aux pays scandinaves ou au néo-corporatisme allemand, dans lesquels la régulation de l'économie repose plus volontiers sur un faisceau dense d'institutions élaborées par les partenaires sociaux. Sans entrer dans le détail de cette dernière analyse et de ces ajustements récents, on soulignera cependant qu'elle constitue une référence analytique utile aux débats actuels sur le retour de l'État, en permettant de substantiver ce que pourrait être une dynamique de ré-encastrement de l'économie dans le politique, soit une nouvelle densification des règles formelles et informelles encadrant les mécanismes de production et d'échanges.

6. *Ibid*., p. 331.

7. Dans une littérature évidemment pléthorique, on se contentera de citer deux manuels récents en français : Carlo Trigilia, *Sociologie économique*, Paris, Armand Colin, 2002 ; Pierre François, *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin, 2008.

8. Voir par exemple Robert Boyer, *La Théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, 2004 ; Bruno Amable, *Les Cinq Capitalismes*, Paris, Seuil, 2005.

9. Peter Hall, David Soskice (dir.), *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Pour autant ces conflits historiques, tout à la fois normatifs, institutionnels et pratiques, entre l'État et le marché, ne doivent pas être vus comme une forme de relation mécanique susceptible de connaître des flux et reflux au rythme des processus de dés-encastrement ou de ré-encastrement. Derrière ces dynamiques structurantes, l'on trouve en effet des institutions, des organisations et des acteurs qui animent ces tensions en défendant les intérêts qu'ils croient porter et les valeurs qu'ils entendent voir triompher. L'analyse des relations entre l'État et le marché est ainsi également un regard porté sur les acteurs qui peuvent revendiquer, de façon plus ou moins légitime et concrète, un pouvoir sur l'économie. On trouve d'abord dans cet ensemble les institutions ou organisations qui sont les héritières les plus immédiates des conflits et/ou alliances que l'on vient de rappeler brièvement, à savoir les acteurs publics et les acteurs privés. Mais le gouvernement de l'économie, s'il n'a probablement jamais été véritablement monopolisé, n'en paraît pas moins aujourd'hui de plus en plus partagé et diffus, marqué par l'émergence de nouveaux niveaux de gouvernement et/ou par une forme de gouvernance indirecte fondée sur l'expertise et sur de nouvelles formes d'influence. C'est à l'examen séparé de ces différentes catégories d'acteurs que nous allons désormais nous consacrer, avant de conclure sur leurs rapports de force.

Les acteurs publics et l'économie

La question du gouvernement de l'économie reste indissociable d'une analyse plus large des relations de pouvoir dans les sociétés contemporaines. À partir d'une approche souvent qualifiée de relationnelle et de « pluraliste », Robert Dahl, dans son ouvrage célèbre *Who Governs ?*[10], montrait sur ce point que le pouvoir ne pouvait être conçu comme un attribut, mais comme la conséquence d'une relation asymétrique entre plusieurs acteurs intéressés à un processus de décision. Par ailleurs, loin d'être concentré au profit d'une catégorie d'acteurs bien précise, le pouvoir se distribuait selon lui plutôt de façon pluraliste entre les groupes et organisations concernés ; ainsi, contrairement à l'opinion commune alors répandue, les élites économiques (dans son ouvrage, celles de la ville de New Haven) n'avaient pas selon lui une influence globale, mais ne pesaient pour l'essentiel que sur les décisions relatives au développement urbain. Dès lors, qui gouverne l'économie ? Les entrepreneurs

10. Robert Dahl, *Who Governs ?*, New Haven, Yale University Press, 2005 (2e éd.).

plus ou moins organisés, comme dans l'analyse de Dahl, l'État et/ou les acteurs politiques chargés en apparence de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques et des principales régulations sociales ?

Le rôle de l'État à l'égard de l'économie a toujours été une question cruciale, tant du point de vue académique que dans le débat public. D'abord, on l'a vu, parce que la constitution de l'État reste partiellement indissociable de l'analyse de son emprise évolutive et inégale sur l'économie. Mais aussi parce que la structuration de l'État s'est faite par l'émergence d'institutions ou de bureaucraties spécialisées exerçant un pouvoir sur l'économie. Pour ne prendre qu'un exemple, la création de la Banque de France reste attachée à plusieurs décisions prises à partir de 1800 par Napoléon Bonaparte avec comme objectifs économiques de rationaliser et de sécuriser les opérations bancaires et le système monétaire, mais avec des objectifs également plus politiques, la Banque de France servant d'outil privilégié pour extraire les ressources nécessaires à la poursuite des opérations militaires de l'Empire.

Au-delà de ces dynamiques historiques, la mesure du poids relatif des acteurs politico-administratifs dans la régulation de l'économie reste un enjeu majeur des analyses comparatives. Même dans les pays où les dynamiques institutionnelles semblent plutôt favorables aux agents économiques, le rôle de l'État n'est jamais postulé comme négligeable. Ainsi, dans son analyse des formes contemporaines d'État-providence, Gøsta Esping-Andersen montre que le modèle le plus libéral, s'il est bien caractérisé par une démarchandisation minimale, laisse une place, même marginale, à la régulation publique[11]. Bien plus, dans les analyses déjà citées de la théorie de la régulation, Robert Boyer identifie une forme de régulation de l'économie dominée par une forte intégration publique, soit « un capitalisme à forte impulsion étatique [qui] se caractérise par un circuit économique façonné dans la plupart de ses composantes (innovation, production, demande, relations professionnelles, crédit…) par une myriade d'interventions publiques au niveau national, régional ou encore local[12] ».

L'enjeu n'est donc pas tant d'identifier si l'État gouverne l'économie, mais bien plutôt d'évaluer la part relative de l'État, ainsi que la diversité

11. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990. Pour une actualisation partielle de l'analyse, voir Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

12. Robert Boyer, « Variété du capitalisme et théorie de la régulation », *L'Année de la régulation*, n° 6, 2002-2003. *Économie, Institutions, Pouvoirs*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Annuels », 2002, p. 161.

d'acteurs politico-administratifs qui peuvent jouer, au sein de l'État, un rôle de régulation dans ce domaine. Sur le premier point attaché à la mesure du poids relatif de l'État, les indicateurs principaux, même s'ils sont imparfaits, reposent sur l'évaluation de la part des dépenses publiques dans le PIB. Les données publiées par la Commission européenne, *European Economic Forecast, Autumn 2011*[13], montrent ainsi que les pays membres de l'Union européenne présentaient en 2010 un montant de dépenses publiques situées en moyenne à 50,6 % du PIB contre une proportion de 42,5 % pour les États-Unis et de 41,1 % pour le Japon. Cette moyenne cache elle-même d'importantes disparités au sein de l'UE, entre les 40 % relevés en Slovaquie et les 66,8 % identifiés en Irlande (en raison du poids des plans de relance récents de l'économie ; le poids des dépenses publiques dans le pays n'était en comparaison que de 33,6 % du PIB en moyenne sur la période 2002-2006).

Cet indicateur quantitatif reste cependant très partiel lorsqu'il s'agit d'identifier, au sein de l'appareil d'État, quels sont les acteurs et les processus par lesquels passe le gouvernement de l'économie. Un découpage schématique ici peut conduire à distinguer trois catégories principales : les acteurs politiques, en particulier les titulaires du pouvoir exécutif ; les ministères ou bureaucraties spécialisées ; les agences ou organes administratifs indépendants, parmi lesquels on peut classer les banques centrales.

En ce qui concerne les acteurs politiques, en particulier les titulaires de l'exécutif à un instant précis, il est clair que les circuits de décision comme les attentes de l'électorat et des groupes d'intérêt en font souvent des acteurs décisifs. Ce sont d'abord évidemment les dispositions constitutionnelles et formelles habituelles qui déterminent leurs fonctions, même si les formulations les plus courantes ne les rendent pas directement ou explicitement responsables de la régulation des marchés. L'article 20 de la Constitution française, qui pose que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », n'emporte ainsi pas de compétences formellement reconnues au gouvernement en matière économique, mais c'est là un domaine à l'évidence décisif pour attester du poids relatif et de la performance des différents gouvernements. Cette centralité de l'exécutif autour de ces enjeux se lit d'ailleurs sans doute plus volontiers en creux dans les jugements établis par les électeurs à l'égard de leurs gouvernants. Comme l'ont montré depuis longtemps les analyses de sociologie électorale centrées sur les enjeux et/ou sur les

13. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en. pdf.

évaluations rétrospectives et/ou prospectives des électeurs à l'égard des gouvernants, la dimension économique est souvent cruciale au moment d'évaluer les acteurs politiques. Les auteurs de l'ouvrage récent sur *Le Vote des Français de Mitterrand à Sarkozy* rappellent que ces mécanismes reposent sur « la notion d'attribution de la responsabilité ; c'est-à-dire le mécanisme psychologique par lequel les électeurs associent l'économie au gouvernement[14] ». Ce schéma d'articulation entre gouvernance économique et performance gouvernementale est même renforcé en période de crise : ainsi, lors de la campagne présidentielle française de 2012, les enquêtes d'opinion ont montré que les sujets économiques étaient placés aux premiers rangs des préoccupations par les personnes interrogées[15].

Ce jugement global varie cependant selon les périodes et les acteurs. D'abord, parce l'image de « décideur » économique attachée par exemple aux présidents en exercice change beaucoup d'un politique à un autre. Même si l'intérêt relatif des titulaires de l'exécutif pour les questions économiques reste parfois difficile à établir avec certitude, le sens commun a retenu la distance prêtée au général de Gaulle ou à François Mitterrand vis-à-vis des politiques macroéconomiques[16]. Ensuite, parce que la géométrie décisionnelle peut varier selon les circonstances ou les arrangements formels ou informels : un partage des tâches plus ou moins tacite tend par exemple en France à rendre le Premier ministre plus directement responsable des questions économiques (Raymond Barre avait même, en son temps, cumulé les fonctions de chef de gouvernement et de ministre de l'Économie et des Finances). L'économie est enfin parfois constituée en attribut ou en « marqueur » de leurs mandats par certains, ainsi que l'avait fait Bill Clinton avant même son arrivée à la Maison-Blanche en faisant de l'économie l'enjeu principal de sa campagne et des débuts de sa présidence (comme l'illustre la phrase alors souvent répétée par lui et utilisée depuis, « *It's the economy, stupid !* »).

14. Richard Nadeau *et al.*, *Le Vote des Français de Mitterrand à Sarkozy*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012, p. 152. Les travaux à la fois monographiques et comparatifs les plus connus sur le vote rétrospectif et prospectif sont sans doute ceux de Michael Lewis-Beck, en particulier *Economics and Elections. The Major Western Democracies*, Ann Harbor, University of Michigan Press, 1988.

15. Ainsi, lors de la 7e vague d'enquêtes conduite par Ipsos en mars 2012, les personnes interrogées rangeaient « la crise économique et financière » (49 %), « le chômage » (43 %) et « les déficits publics » (31 %) parmi les trois principales préoccupations de la campagne. Données accessibles en ligne et consultées le 17 avril 2012 : http://www.ipsos.fr/presidentielle-2012/PDF/preoccupations.pdf.

16. Michel Rocard rappelle encore dans une interview récente que, selon lui, « l'économie, cela n'intéressait pas François Mitterrand », *Les Inrockuptibles*, n° 851, 21-27 mars 2012, p. 31.

Poids des dépenses publiques (en % de PIB, 1992-2013)

	Moyenne sur cinq ans							*Prévisions automne 2011*			*Prévisions printemps 2011*	
	1992-96	*1997-2001*	*2002-2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2011*	*2012*
Belgique	52,8	49,9	50,1	48,3	49,9	53,7	52,8	52,3	53,1	53,0	53,1	53,6
Allemagne	47,8	47,4	47,1	43,5	44,0	48,1	47,9	45,7	45,5	45,0	45,3	44,3
Estonie		37,5	34,4	34,0	39,5	45,2	40,6	38,4	40,4	38,9	39,8	40,4
Irlande	39,4	33,9	33,6	36,6	42,8	48,9	66,8	45,7	43,9	42,9	45,5	43,9
Grèce	43,8	5,5	45,2	47,3	50,5	53,8	50,1	50,3	49,5	49,4	49,7	49,5
Espagne	44,6	40,1	38,6	39,2	41,5	46,3	45,6	43,0	42,3	41,9	42,9	42,0
France	53,2	52,6	53,2	52,6	53,3	56,7	56,6	56,6	57,1	56,9	55,8	55,4
Italie	53,2	48,1	47,8	47,7	48,6	51,7	50,4	49,7	49,2	48,6	49,9	49,2
Chypre		37,0	42,5	41,3	42,1	46,2	46,4	46,8	45,1	44,8	46,1	45,9
Luxembourg		39,3	41,2	36,3	37,1	43,0	42,5	43,2	44,6	44,9	40,3	40,1
Malte		42,3	44,7	42,7	44,0	43,3	42,9	42,4	42,7	42,4	42,7	42,4
Pays-Bas	52,0	45,9	45,9	45,2	46,2	51,6	51,3	50,3	49,9	50,0	50,2	49,4
Autriche	53,7	52,6	50,8	48,5	49,3	52,9	52,5	51,5	51,4	51,0	52,4	52,0
Portugal	39,9	41,3	44,2	44,3	44,7	49,9	51,3	49,1	47,2	45,4	47,7	46,9
Slovénie		46,0	45,6	42,5	44,2	49,3	50,1	51,0	50,5	50,9	49,1	48,1

Slovaquie		47,9	39,5	34,2	34,9	41,5	40,0	38,9	38,5	37,7	38,8	37,4
Finlande	59,8	51,4	49,5	47,1	48,9	55,2	54,9	54,3	54,4	54,7	53,7	53,5
Zone euro	50,0	47,7	47,4	46,0	47,1	51,2	50,9	49,4	49,2	48,8	49,1	48,5
Bulgarie		38,8	37,8	39,8	38,3	40,7	38,1	37,0	36,1	35,4	37,4	36,6
République tchèque		42,7	44,8	41,0	41,2	44,9	44,2	43,6	43,7	43,7	45,6	45,2
Danemark	59,0	55,2	53,5	50,8	51,9	58,3	58,3	58,0	58,5	56,7	57,5	56,8
Lettonie		38,2	36,2	35,9	39,1	44,2	44,4	41,4	40,4	38,5	41,4	40,4
Lituanie		40,9	33,5	34,6	37,2	43,8	40,9	38,2	37,1	37,3	39,0	38,3
Hongrie		49,4	50,4	50,7	49,2	51,5	49,4	48,5	48,8	48,6	50,4	45,3
Pologne		43,7	43,8	42,2	43,2	44,5	45,4	45,2	44,8	44,0	45,8	43,7
Roumanie	36,9	34,2	38,2	39,3	41,1	40,9	38,8	38,4	37,9	38,8	38,1	
Suède	64,4	57,4	54,2	50,9	51,7	54,8	52,6	51,2	51,4	51,1	51,5	50,6
Royaume-Uni	42,2	39,2	42,9	43,9	47,9	51,5	50,6	49,8	48,6	47,2	49,8	48,6
Union européenne		46,7	46,7	45,6	47,1	51,0	50,6	49,3	49,0	48,4	49,1	48,3
États-Unis	36,5	34,6	36,1	36,8	39,1	42,7	42,5	42,1	41,2	39,3	41,7	40,8
Japon	34,4	38,9	37,8	35,9	37,2	42,0	41,1	42,8	43,4	44,2	44,1	44,8

Parallèlement aux titulaires de l'exécutif, les acteurs politico-administratifs influents restent les ministres sectoriels et leurs administrations. Aux États-Unis, dans un schéma d'organisation stable du travail gouvernemental[17], ce sont ainsi les départements du Trésor, de l'Agriculture et du Commerce qui œuvrent pour l'essentiel en matière économique. En Grande-Bretagne, avec le Premier ministre, c'est le chancelier de l'Échiquier qui concentre l'essentiel des fonctions décisionnelles sur les questions économiques et financières. Les responsabilités et la visibilité attachées à ces fonctions ministérielles expliquent en outre que ces postes soient confiés à des acteurs politiques dont les compétences semblent avérées et/ou qui ont la capacité de « rassurer les marchés ». La présence continue de Gordon Brown comme chancelier de l'Échiquier tout au long des dix années passées par Tony Blair au poste de Premier ministre a ainsi été souvent considérée comme l'un des facteurs de la réussite économique relative du gouvernement néo-travailliste élu en 1997, avant que Brown n'accède lui-même à la tête du gouvernement britannique en 2007[18].

Ces acteurs politiques classiques attachés à des fonctions institutionnelles précises ne sont cependant plus, s'ils l'ont jamais été, dans une position dominante en matière économique. Ils doivent composer avec des bureaucraties spécialisées comme avec des organisations indépendantes qui revendiquent également, et de façon croissante, un rôle dans la gestion de l'économie. Les administrations sectorielles font en effet état d'une expertise particulière ou font usage de ressources institutionnelles qui leur permettent de peser sur le processus de décision. Le rôle et l'influence de l'Inspection générale des finances ou de la Direction du budget en France sont par exemple essentiels à la compréhension de ce qu'Alexandre Siné a pu appeler « l'ordre budgétaire[19] ». Ce même auteur, dans l'introduction de l'ouvrage *Gouverner (par) les finances publiques*, rappelle plus généralement avec Philippe Bezes que « les administrations ministérielles défendent "leurs" politiques publiques, leurs effectifs et leurs bénéficiaires[20] », ce qui a nécessairement des conséquences sur les affectations de ressources financières et sur les arbitrages macroéconomiques.

---

17. La création d'un nouveau *Department* suppose un processus législatif lourd qui explique l'extrême stabilité des découpages sectoriels.

18. Voir notamment Florence Faucher-King et Patrick Le Galès, *Les Gouvernements* New Labour. *Le bilan de Tony Blair et de Gordon Brown*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2010.

19. Alexandre Siné, *L'Ordre budgétaire*, Paris, Economica, 2006.

20. Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, p. 57.

De manière plus récente et peut-être plus significative encore, d'autres acteurs publics ou parapublics sont venus prendre une place déterminante dans le gouvernement de l'économie. Il s'agit pour l'essentiel des (nouvelles) agences de régulation des marchés financiers, créées d'abord aux États-Unis avant de devenir une forme institutionnelle et administrative privilégiée dans la plupart des États occidentaux[21]. Ces agences, à l'exemple de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en France, ou d'autres secteurs économiques (autorités de la concurrence, agences de régulation des transports ferroviaires ou aériens, etc.) se sont en effet progressivement imposées comme des alternatives ou des compléments au gouvernement traditionnel de l'économie par les acteurs politiques. Les arguments mis en avant visent à confier la régulation des marchés à des organisations ou institutions disposant d'une expertise particulière (la complexité croissante des marchés échappant aux acteurs politiques classiques…) et n'ayant pas de relations avec des clientèles électorales. Les institutions qui symbolisent le mieux ces évolutions sont sans doute les banques centrales, dont le principe d'indépendance a été justifié, puis institutionnalisé, pour remédier aux défauts des acteurs politiques dans la définition des politiques monétaires (déficit de compétence, horizon temporel limité à la prochaine échéance électorale, absence de discrétion et de rigueur dans la prise de décision, etc.)[22]. On ne saurait mieux illustrer le poids acquis par ces instances qu'en évoquant l'influence prêtée à certains « oracles » économiques, présidents de ces organisations, comme le furent Jean-Claude Trichet ou Alan Greenspan[23].

Des « 200 familles » aux « puissances invisibles » des marchés financiers

Le pluralisme croissant que nourrissent ces processus de dépolitisation et de démonopolisation du gouvernement de l'économie est d'autant plus important qu'il ne s'applique pas seulement à la caractérisation des relations internes à l'appareil politico-administratif, mais doit également

21. Sur ces réformes, voir notamment Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008 ; Mark Thatcher et Alec Stone Sweet (dir.), *The Politics of Delegation*, Londres, Frank Cass, 2003.

22. Sur ce sujet, voir en particulier David Mayes et Geoffrey E. Wood (dir.), *Designing Central Banks*, Londres, Routledge, 2009 ; Kenneth Dyson et Martin Marcussen (dir.), *Central Banks in the Age of the Euro*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

23. Cf. l'ouvrage d'Alan Greenspan, *Le Temps des turbulences*, Paris, Jean-Claude Lattès, 2007.

tenir compte de l'influence qu'exercent les acteurs économiques privés sur les régulations qui les concernent. Là encore, rien de vraiment nouveau, les analyses historiques ou sociologiques ayant montré depuis longtemps quelle influence (avérée, exagérée ou mythifiée) pouvaient avoir les groupes d'intérêt économiques et/ou certaines firmes importantes sur les décisions gouvernementales. Pour faire le lien avec le point précédent[24], le mythe des « 200 familles » a ainsi longtemps fait croire en France à une influence durable et souterraine de certaines élites économiques et financières sur l'action gouvernementale[25]. Et l'analyse précitée de Robert Dahl (*Who Governs ?*) partait de l'examen critique du rôle joué par les entrepreneurs dans les affaires publiques en général et dans le domaine économique en particulier.

En dépit de ces constats répétés, l'influence et le pouvoir acquis par ces acteurs restent souvent difficiles à établir faute d'indicateurs objectifs ou d'éléments de preuve totalement convaincants. Les études comparatives s'appuient ainsi parfois sur des indicateurs quantitatifs qui peuvent laisser indirectement supposer que les groupes d'intérêt jouent un rôle éminent. C'est le cas notamment de l'index de pluralisme constitué par Arend Lijphart dans ses travaux sur les démocraties contemporaines[26], qui établit des différences significatives quant à l'audience et à la place accordées aux groupes d'intérêt (et parmi eux, aux acteurs économiques) dans les dynamiques de participation et dans l'élaboration des politiques publiques.

La présence des pays anglo-saxons parmi les États qui disposent des index de pluralisme les plus élevés constitue selon lui la preuve de leur influence sur les mécanismes de décision. Ces mêmes régimes se caractérisant en outre par une plus grande perméabilité des institutions politiques (en particulier des parlements) à leurs revendications.

Pour autant, des structures de représentation plus concentrées sur un petit nombre d'organisations et plus formalisées dans un cadre institutionnellement garanti d'échanges entre acteurs publics et privés, identifiées notamment par l'approche néocorporatiste[27], peuvent aussi

24. L'expression, les « 200 familles », reste attachée aux 200 principaux actionnaires de la Banque de France avant la réforme de ses statuts en 1936 par le gouvernement du Front populaire.

25. Voir sur ce point l'ouvrage de Pierre Birnbaum, *Le Peuple et les Gros*, Paris, Hachette, 1995. Voir aussi l'étude plus circonstanciée de Jean-Noël Jeanneney sur le Cartel des gauches face au « Mur de l'argent », *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir. La faillite du Cartel (1924-1926)*, Paris, Seuil, 2003 (nouvelle éd.).

26. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

27. Pour l'analyse classique, voir Gerhard Lehmbruch et Philipp Schmitter, *Patterns of*

Index de pluralisme des groupes d'intérêt dans 36 démocraties entre les années 1960 et 1980

Norvège	0,44	Costa Rica	2.50
Suède	0,50	Botswana	2.60
Autriche	0,62	Australie	2,66
Danemark	1,00	La Barbade	2,80
Suisse	1,00	France	2,84
Israël	1,12	Irlande	2,94
Pays-Bas	1,19	Nouvelle-Zélande	3,00
Belgique	1,25	Portugal	3,00
Japon	1,25	Italie	3,12
Finlande	1,31	Espagne	3,25
Allemagne	1,38	Bahamas	3,30
Luxembourg	1,38	Jamaïque	3,30
Île Maurice	1,60	Malte	3,30
Venezuela	1,90	Trinité	3,31
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2,10	États-Unis	3,38
Islande	2,25	Royaume-Uni	3,50
Inde	2,30	Grèce	3,53
Colombie	2,50	Canada	3,56

Tableau extrait de Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999, p. 177.

permettre aux acteurs économiques et sociaux d'exercer une influence sur le gouvernement de l'économie. C'est ce que montrent également les travaux inspirés par l'idée de variétés de capitalisme, déjà cités[28], ainsi que d'autres analyses comparatives inspirées par l'approche en termes de ressources de pouvoir (*power-resource approach*) de Walter Korpi[29].

Les études de cas plus ponctuelles offrent d'autres éléments comparés de ce poids constant des acteurs privés dans le pilotage de l'économie. Elles permettent d'être plus précis sur les moyens utilisés (lobbying, expertise, campagnes d'information, etc.) plus ou moins valorisés selon

Corporatist Policy-Making, Beverly Hills, Sage, 1979. Voir également Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les Groupes d'intérêt*, Paris, Armand Colin, 2006.

28. Dans *Varieties of Capitalism* (*op. cit.*), Isabela Mares analyse par exemple l'émergence et l'importance variables des États-providence comme déterminées pour l'essentiel par la puissance relative des firmes dans les économies politiques étudiées.

29. Walter Korpi, « Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare Sates and Varieties of Capitalism : Protagonists, Consenters, and Antagonists », *World Politics*, vol. LVIII, n° 2, 2006, p. 167-206.

les cas[30]. Elles montrent également que l'action des groupes d'intérêt suppose parfois l'existence de liens interpersonnels ou institutionnels qui alimentent une cogestion de fait de l'économie. Analysant par exemple les échanges qui ont accompagné l'élaboration des plans de relance du secteur bancaire en France depuis la crise financière de 2008, Nicolas Jabko et Elsa Massoc insistent sur l'importance des réseaux élitaires constitués depuis les grandes écoles, qui structurent de fait le gouvernement de l'économie en France. Ils remarquent ainsi que « l'absence de conflictualité entre acteurs bancaires et acteurs étatiques peut s'expliquer par des mécanismes anciens d'interpénétration et de coopération entre ces deux sphères[31] ».

Économistes, *think tanks*, organisations internationales ou les différents visages du « troisième homme »

Il y a toujours un « troisième homme » quelque part. Dans les logiques de régulation de l'économie contemporaine, ce troisième homme peut emprunter des visages bien différents selon les lieux, les circonstances et/ou les thématiques couvertes. Les récentes études de cas semblent cependant montrer que différentes catégories d'acteurs tendent à jouer un rôle sans cesse croissant dans le gouvernement de l'économie : les économistes, les *think tanks* ou encore les organisations internationales.

Le rôle des économistes dans le débat public et dans la définition des politiques publiques n'est pas en soi spécifique à la période récente. L'essor et l'institutionnalisation de cette fonction sociale et politique datent des années 1930, lorsque la reconnaissance de l'expertise des économistes justifia leur présence dans les cercles du pouvoir. C'est par exemple en 1930 que fut créé en Grande-Bretagne un *Economic Advisory Council*, où siégeaient tout à la fois des économistes de renom, comme Keynes (déjà conseiller auparavant du gouvernement britannique dans le cadre de différents comités), mais également des responsables politiques, des fonctionnaires et des représentants des milieux économiques (patronat, syndicats). De la même façon, c'est par le biais d'un *Employment Act* adopté par le Congrès en 1946 que fut institué un *Council of Economic*

30. Cf., par exemple, Cornelia Woll, « Lobbying in the European Union : From Sui Generis to a Comparative Perspective », *Journal of European Public Policy*, vol. XIII, n° 3, 2006, p. 456-469.

31. Nicolas Jabko et Elsa Massoc, « Nicolas Sarkozy et la crise financière », *in* Jacques de Maillard et Yves Surel (dir.), *Les Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012, p. 324.

Advisers, agence qui a pour objectif explicite de conseiller le président des États-Unis dans l'élaboration des politiques économiques nationales et internationales. Le texte initial précise en outre que les avis formulés ont un caractère « objectif », garanti par l'identité des personnes qui travaillent au sein de l'agence, « chacune d'entre elles dev [ant] être une personnalité qui, en raison de sa formation, de son expérience et de ses résultats, est qualifiée de façon exceptionnelle à l'analyse et à l'interprétation des développements économiques et peut évaluer les programmes et les activités du gouvernement[32] ». Enfin, plus proche de nous, par un décret du 22 juillet 1997, a été institué en France un Conseil d'analyse économique placé auprès du Premier ministre et composé d'économistes « de sensibilités diverses », selon l'expression employée, qui a pour objectif d'« éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique[33] ».

Parallèlement à ces instances formelles, l'influence des économistes passe également par des voies plus informelles ou plus voilées. On peut souligner ici l'audience croissante des économistes dans le débat public et médiatique par le biais de leurs ouvrages, voire de leurs prises de position comme éditorialistes dans certains organes de presse. Pour ne citer que quelques exemples récents, des économistes « nobélisés », comme Joseph Stiglitz ou Paul Krugman, ont pu alimenter par leurs écrits les réflexions récentes sur les orientations légitimes des politiques macroéconomiques[34]. Par ailleurs, cette « présence » peut prendre un tour encore différent avec les contacts directs établis par certains économistes et/ou certains conseillers auprès des acteurs politiques. Même si leur audience est difficile à établir, les récits abondent sur les « visiteurs du soir », qui conseillent ou forment les acteurs politiques à l'économie[35].

L'expertise plus ou moins institutionnalisée des économistes est toutefois complétée ou concurrencée par d'autres instances à l'audience croissante dans le débat public autour des questions économiques. Depuis plusieurs années, en particulier depuis la mise en forme politique

32. Cf. le site de l'agence : http://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea.

33. http://www.cae.gouv.fr/Presentation.html.

34. Lors de l'annonce du prix Nobel 2008 attribué à Krugman, l'un des membres du comité, Tore Ellingsen, admit en particulier que Krugman n'était « pas seulement un scientifique, mais également un faiseur d'opinion », en raison notamment de ses tribunes régulières dans le *New York Times*.

35. L'un des exemples les plus connus reste sans doute la « formation » reçue par Pierre Bérégovoy lorsqu'il devint en France ministre de l'Économie et des Finances en 1984. Cf. sur ce point Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *La Décennie Mitterrand*, Paris, Seuil, 1990-1998, en particulier les deux premiers volumes.

du néolibéralisme économique dans les années 1980, les *think tanks* focalisent l'attention, et parfois les critiques, lorsqu'il s'agit d'isoler les organisations ou acteurs importants dans le gouvernement de l'économie. Ces instances plus ou moins dépendantes des acteurs politiques et économiques, tout à la fois productrices de diagnostics et de recettes d'action publique, restent attachées au modèle du *Centre for Policy Studies*. Créée en Grande-Bretagne en 1974 par Sir Keith Joseph et Margaret Thatcher, cette organisation devait préparer sur le plan normatif et pratique le renouveau du Parti conservateur et son accession au pouvoir en 1979[36]. La France a vu le nombre et l'audience des groupes de réflexion s'accroître à son tour ces dernières années, avec par exemple la visibilité acquise par des organisations telles que la Fondation pour l'innovation politique, Terra Nova ou la Fondation Jean-Jaurès.

Enfin, dernière catégorie d'acteurs, les organisations internationales jouent également un rôle sans cesse plus important dans la formalisation des analyses et des réformes souhaitables en matière économique. À l'échelle internationale, la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) agissent de manière plus ou moins contraignante sur les orientations et les techniques de gouvernement en matière économique. La mise en œuvre de ce que l'on a pu appeler le « Consensus de Washington », ensemble composite d'analyses et de propositions adoptées par la Banque mondiale en 1989 à l'initiative de l'économiste James Williamson, nourrit ainsi par la suite toute une série de réformes dominées par des politiques de privatisation et de dérégulation dans plusieurs régions, en particulier en Amérique latine[37]. Plus proches de nous, les préconisations répétées de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en faveur de la réforme de systèmes de retraites en Europe sont parfois vues comme l'une des causes des politiques en faveur des fonds de pension et des retraites par capitalisation mises en place dans les années 1990[38].

Au-delà de leurs différences, ces acteurs ont en commun la mise en avant réussie d'une expertise légitime susceptible de peser sur les décisions des politiques. C'est en effet leur qualification scientifique ou

36. Pour une étude générale, voir Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

37. Cf. le bilan critique établi par Narcis Serra et Joseph Stiglitz (dir.), *The Washington Consensus Reconsidered*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

38. Bruno Palier, *La Réforme des retraites*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2010 (3e éd.). Il faudrait y ajouter, sous une forme et sur des enjeux différents, l'influence exercée par l'Union européenne.

parascientifique qui leur confère visibilité, légitimité et accès à l'espace médiatique comme aux acteurs politico-administratifs. Leur audience croissante a dès lors pu être dénoncée comme une dérive de la décision en matière économique au sein des régimes contemporains, car ces instances ne sont pas légitimées ou contrôlées par des procédures explicites. Les mobilisations collectives contre ces instances et contre les conséquences pratiques de leur influence se sont même multipliées, alimentées d'ailleurs parfois par des « repentis », Joseph Stiglitz constituant ici sans doute la figure la plus connue et la plus emblématique[39].

On le voit, l'analyse de la décision en matière économique suppose tout à la fois de resituer les liens historiques, normatifs et institutionnels qui sont au cœur de la relation évolutive entre l'État et le marché, mais également d'isoler la grande variété d'acteurs publics et privés, placés à différents niveaux de gouvernement, qui sont susceptibles de peser directement ou simplement d'influencer les politiques publiques régulant la production et les échanges. Le constat que l'on peut faire en guise de conclusion tient pour l'essentiel au fait que le pluralisme déjà important du gouvernement de l'économie n'a cessé de s'accroître ces dernières années : influence croissante des économistes, mise en place d'un réseau sans cesse plus dense de *think tanks*, institutionnalisation variable du rôle des firmes ou des partenaires sociaux, extension des compétences et moyens des organisations publiques et privées supranationales, etc., la liste est longue d'évolutions ayant pu peser sur les mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre comme sur les objectifs des politiques économiques. Si la démonopolisation des fonctions de direction autrefois dévolues à l'État, comme l'avaient montré Elias ou Tilly, apparaît établie, elle n'a en tout cas pas été compensée ou remplacée par d'autres formes institutionnalisées et légitimées de gouvernement économique. Cette complexification et cette opacité accrues de la décision en matière économique sont d'ailleurs parmi les facteurs souvent mis en avant pour expliquer les désordres financiers et la crise économique récente, sans que l'esquisse d'une gouvernance globale de l'économie ne se dessine toutefois pour l'instant.

39. Cf., au sein d'un ensemble pléthorique de publications et d'essais, son ouvrage *Un autre monde. Contre le fanatisme du marché*, Paris, Fayard, 2006.

RÉSUMÉ

La question du gouvernement ou de la régulation de l'économie et du système financier se pose avec une réelle acuité depuis que les crises bancaires, financières et celle des dettes souveraines ont débuté. La remise en perspective historique et comparative permet de montrer que l'économie, longtemps pilotée de façon principale par les États, est désormais gouvernée par un ensemble toujours plus nombreux d'acteurs publics et privés placés à différents niveaux de gouvernement. Administrations, firmes, groupes d'intérêt, think tanks *élaborent ainsi des régulations complexes et évolutives dans un cadre faiblement institutionnalisé, qui donne parfois le sentiment d'un auto-gouvernement chaotique et dépolitisé. La question de la régulation de l'économie est de ce point de vue aussi celle, plus générale, de la place de l'État et du gouvernement des sociétés contemporaines.*

Jean-Paul Fitoussi

LA MARGE DE MANŒUVRE DES ÉTATS. DES DÉMOCRATIES SANS SOUVERAINETÉ ?

Les gouvernements ont-ils encore des marges de manœuvre ? Voilà la question rhétorique sur laquelle il m'est demandé de réfléchir. Elle est rhétorique parce qu'elle ne peut que comporter une réponse positive, alors même qu'elle est posée dans l'intention de forcer un aveu d'impuissance. Les gouvernements n'ont-ils pas sauvé les marchés financiers d'une faillite annoncée en 2008 ? Que deviendraient les systèmes bancaires aujourd'hui, si les politiques non conventionnelles des banques centrales ne les maintenaient sous tente à oxygène ? Et qu'en serait-il de l'avenir de nos démocraties, si l'on nous demandait de choisir entre des candidats également incapables de modifier notre destin ?

J'interprète donc la question comme ayant en ligne de mire l'Europe. Mais même en Europe, où l'impuissance du politique se donne apparemment en spectacle, la question apparaît biaisée. Ce qui caractérise la période actuelle, en effet, c'est que jamais l'activisme des gouvernements n'y a été aussi grand. Partout ou presque, des gouvernements sont remerciés, et ceux appelés à les remplacer se donnent à faire : réformes du marché du travail, réformes fiscales et des systèmes de protection sociale, politiques énergétiques, etc. Certes, on pourrait affirmer que ces politiques sont contraintes et que les gouvernements n'ont comme marges de manœuvre que celles qui leur permettent de s'adapter à ces contraintes. Mais de quelle nature sont ces dernières ? La réponse qui est habituellement donnée se résume en deux expressions : mondialisation et tutelle des marchés. Mais il s'agit d'une réponse partielle et donc partiale. J'y reviendrai.

Les contresens de la puissance

L'impuissance du politique, c'est-à-dire son incapacité à résoudre les problèmes des populations, est le refrain dominant de notre époque. Mais il est d'une très grande superficialité. Il semble se référer à un âge d'or où l'hyperpuissance du politique lui permettait de combler les populations en assujettissant à sa seule volonté le système économique. Cet âge d'or n'a jamais existé ni dans les démocraties ni même dans les régimes totalitaires dont on ne peut dire que les performances économiques furent exemplaires. La puissance du politique dans les affaires économiques est, et a toujours été, modeste. Ce sont les représentations de la puissance qui ont changé. Jusqu'au début des années 1980, les partis de gauche en Europe pensaient qu'il était possible de changer de système économique, de plier la réalité à la volonté politique. La tentative ne pouvait qu'avorter, car elle n'avait aucunement le consentement des populations, mais cette exagération du pouvoir de la volonté ne pouvait que laisser des traces durables. Elle conduisit à une autre exagération, celle de l'impuissance du politique, image inversée de la chimère précédente : c'est la volonté politique qui devait se plier aux contraintes d'une dure réalité. Oui, mais comment y parvenir en une démocratie, où les lieux de pouvoir sont bien identifiés, et où les électeurs pensent avoir la capacité d'infléchir *les choix* politiques ? C'est là où ce que j'appelle une politique de l'impuissance[1] se met en place. Elle a besoin de trois éléments : un événement externe ; un effort de persuasion pour convaincre les populations du danger de la puissance en même temps que des mérites de l'impuissance ; une inscription institutionnelle de la défiance pour la démocratie.

En une démocratie, en effet, on ne peut longtemps laisser sans réponse les problèmes des citoyens tout en leur demandant de continuer de voter. L'événement externe, sur lequel on n'aurait aucune prise, ce fut évidemment la mondialisation. Mondialisation que l'on présenta comme une contrainte, alors qu'elle fut tout autant le fruit de politiques volontaristes : ouverture des marchés nationaux, libéralisation du système financier, etc. Et c'est ainsi que l'on développa le sophisme selon lequel les pays riches et solidaires étaient désavantagés dans la course à la compétitivité, précisément parce qu'ils étaient riches et solidaires. (Je ne parle pas du discours des chercheurs, infiniment plus complexe, mais de

1. Voir Jean-Paul Fitoussi, *La Politique de l'impuissance*, entretien avec Jean-Claude Guillebaud, Paris, Éditions Arléa, 2005.

celui véhiculé explicitement ou implicitement par les médias.) L'effort de communication consista à convaincre les populations qu'il n'y avait pas d'alternative. « Le cercle de la raison » délimitait un seul chemin, une seule politique. Le phénomène qualifié de « pensée unique », dont l'analyse sémantique la plus élémentaire montre qu'il n'a rien à voir avec la pensée, désignait le moyen utilisé par des élites endoctrinées pour habiller de science l'idée selon laquelle il n'existait – contrairement à ce que l'on pense en un régime démocratique – qu'une seule réponse aux problèmes de société et que toute critique de cette réponse ne pouvait être au mieux que l'œuvre de doux rêveurs, au pire de charlatans. Il faut souligner que ce phénomène est spécifiquement européen, qu'il ne se rencontre nulle part ailleurs, car, dans les autres pays, la démocratie effective est davantage prise au sérieux et les luttes intellectuelles y sont vives. Mais cet effort de communication ne pouvait réellement accomplir longtemps son projet que s'il était relayé à un moment ou à un autre par de véritables chercheurs. À la fois l'ardente obligation de bâtir l'Europe et le statut des enseignants chercheurs facilitèrent cette contagion. La très grande majorité des intellectuels en nos pays est favorable à la construction européenne. Le fait d'assimiler la critique des moyens utilisés pour accomplir le projet européen à une position anti-européenne ne pouvait que les inciter à l'autocensure. Habitués aux débats académiques, ils ne souhaitaient pas que leurs voix soient instrumentalisées à des fins politiques. De surcroît, la paupérisation de leurs statuts les rendait beaucoup plus vulnérables à l'intimidation, à l'exclusion du cercle de la raison, en même temps que l'exclusion de l'accession aux moyens qui leur permettaient de poursuivre leurs travaux.

La défiance pour la démocratie

La défiance pour la démocratie est aujourd'hui inscrite dans les institutions de l'Europe, qui procèdent davantage d'une inspiration doctrinale que d'une vision concrète des exigences du fonctionnement d'une démocratie à l'échelle d'un continent. Ces institutions mettent en effet sous tutelle les gouvernements nationaux, sans pour autant permettre l'émergence d'un gouvernement européen. Les États-nations membres de la zone euro tirent leur légitimité du processus électoral et des Constitutions qu'ils se sont données, mais ont renoncé aux instruments de la puissance. Que les choses soient claires, un processus d'union implique ce renoncement, comme l'unification des nations exigeait le transfert aux États des prérogatives des territoires. De leur côté, les institutions européennes,

qui disposent des instruments (la monnaie, le change, la politique de la concurrence et la surveillance budgétaire), n'ont pas la légitimité politique pour les utiliser discrétionnairement, au-delà de ce qui est consenti par les traités internationaux. Il en résulte un déficit de puissance, reflet du déficit démocratique de l'Europe : d'un côté, une légitimité sans instruments, de l'autre des instruments sans légitimité. Les pays membres de la zone euro se retrouvent dans la situation d'États fédérés orphelins d'un État fédéral. On aurait pu penser, la souveraineté ayant horreur du vide, que l'évolution naturelle aurait porté à la création progressive d'un gouvernement européen. Mais on peut aujourd'hui avoir l'impression d'assister à une dynamique inverse, qui consiste, non pas à accroître la souveraineté européenne, mais à limiter encore davantage celle des États membres. Le nouveau traité européen, signé à 25 le 1er mars 2012, contraint les États membres à inscrire dans leur propre Constitution ou dans leur Loi fondamentale une règle d'équilibre budgétaire, sous peine d'être traduit devant la Cour européenne de justice ! Surveiller et punir semble être le leitmotiv de ce nouveau traité.

Alors oui, à l'évidence les États n'ont plus aucune marge de manœuvre, non en raison de la transcendance des marchés, mais pour y avoir consenti. De telles règles existent-elles en dehors de l'Union européenne à 25 ? La réponse est non. La situation budgétaire de la zone euro est-elle à ce point catastrophique qu'il faille parer au plus pressé en contraignant les États à la vertu budgétaire ? La réponse est encore non : le déficit budgétaire de la zone euro en 2011 fut de 4,3 %, alors qu'il était de 10 % aux États-Unis, de 9,7 % au Japon, de 8,6 % au Royaume-Uni ; les dettes publiques ont été la même année de 87 % pour la zone euro, de 98 % pour les États-Unis, de 236 % pour le Japon et de 84 % pour le Royaume-Uni.

Cette politique de l'impuissance ne se fait au profit ni des sociétés ni des hommes politiques. Les premières attendent que les problèmes qui constituent leur quotidien depuis plus de trois décennies soient résolus, mais comme on attend Godot. Les seconds, pris dans un engrenage implacable qui réduit comme peau de chagrin leurs marges de manœuvre, se découvrent impuissants alors même qu'ils savent qu'ils pourraient agir selon leur conviction, pour l'emploi, pour la croissance, pour la construction de l'Europe, en bref pour le bien-être de leurs populations. Au lieu de quoi, tout en sachant que nombre de règles qui les empêchent d'agir sont artificielles, ils sont aussi contraints, comme les intellectuels, à un relatif silence, de crainte d'apparaître comme anti-européens. Parfois, ils brisent ce silence, comme on se défait d'un carcan, mais de façon

très transitoire et en temps d'élections, car la démocratie les rappelle à l'ordre : un aveu d'impuissance ne peut tenir lieu de programme électoral. S'ils ont compris que la toute-puissance du politique était une chimère, ils ont pleine conscience que l'espace des choix politiques n'est pas aussi restreint que les dogmes ambiants le font accroire. Au fond, le problème politique a toujours été de même nature que le problème économique : choisir sous contraintes. Seule la force de persuasion d'une idéologie pourrait nous faire croire que la réduction, si ce n'est la disparition, de l'espace des choix pourrait nous rendre plus libres !

Le mécanisme qui, au sein de l'Union européenne, conduit les gouvernements à consentir à une telle réduction de leur marge de manœuvre peut être ainsi analysé. La doctrine de l'économie de marché détermine les critères de la réputation des gouvernements nationaux auprès de leurs pairs. Or les préceptes de cette doctrine sont bien établis : équilibre budgétaire, stabilité des prix, concurrence. Et ils ont été cristallisés dans les règles et les institutions supranationales que l'Europe s'est données : Banque centrale européenne (BCE), pacte de stabilité, direction de la concurrence de la Commission. Je crois que les gouvernements de l'UE recherchent sincèrement le bien-être de leurs populations, mais ils savent que leur poids dans les négociations européennes dépend de leur réputation, donc de la façon dont ils mettent en œuvre la doctrine. Autrement dit, la convention « sociale » qui semble s'être établie en Europe est que les critères de la réputation sont évalués sur la base d'objectifs intermédiaires – naguère la parité de la monnaie, aujourd'hui la stabilité des prix, l'importance des réformes structurelles et l'équilibre budgétaire –, plutôt que sur celle d'objectifs finals, tels que le plein-emploi ou l'augmentation des niveaux de vie.

Or il est possible de montrer que, lorsqu'il en est ainsi, l'équilibre qui prévaut est le plus fréquemment celui d'une croissance molle[2], et en situation de crise, celui d'une stagnation, si ce n'est d'une récession. C'est à la fois la cause de la déception des électeurs, les objectifs finals n'étant pas atteints, et celle de l'apparence doctrinaire de la conduite des politiques économiques en Europe. Mais c'est surtout la raison pour laquelle les débats de politique économique, quelle que soit la volonté des gouvernements nationaux de les porter, finissent toujours par avorter, et qu'ainsi l'enjeu des élections nationales, qui restent l'espace privilégié de

2. Jean-Paul Fitoussi et Francesco Sarraceno, « Fiscal Discipline as a Social Norm : the European Stability Pact », *Journal of Public Economic Theory*, vol. X, n° 6, décembre 2008, p. 1143-1168.

la démocratie, se réduit progressivement comme peau de chagrin. Quel avenir les candidats aux élections peuvent-ils tracer pour les citoyens, s'ils savent qu'au fond ils ne disposent d'aucun levier ?

La Constitution concerne le temps long de la démocratie, c'est dire qu'elle est conçue pour s'appliquer à un nombre élevé de générations futures. C'est pourquoi le principe fondamental de la théorie constitutionnelle est qu'elle soit le moins détaillée possible, pour ne pas empêcher les choix démocratiques des générations futures. Elle ne devrait contenir que les règles essentielles dont on pense qu'elles sont intemporelles, celles concernant les valeurs, les objectifs généraux et l'organisation des pouvoirs. Les politiques spécifiques font partie du temps court de la démocratie car elles obéissent à des inspirations doctrinales différentes, qu'elles peuvent être modifiées au gré des changements de majorité ou des circonstances, qui pour être imprévues n'en sont pas moins fréquentes. Elles n'ont rien à faire dans une Constitution. La contradiction dans laquelle nous place la « Constitution » européenne est précisément celle-là : plus une règle est détaillée, plus fréquemment il conviendra de la modifier en fonction des circonstances ; or *de facto*, en raison de l'exigence de l'unanimité pour la réviser, la règle ne pourra être modifiée qu'exceptionnellement et probablement en cas de circonstances extrêmes. Alors que la Grèce était admise au service des urgences, il a bien fallu sept sommets européens de la dernière chance et plus de deux ans pour parvenir à un nouveau traité dont la caractéristique majeure est qu'il limite encore davantage l'espace des choix. C'est une autre façon de dire que la « Constitution » européenne confond le temps long de la démocratie et le temps court des politiques.

Deux crises, deux temps de réaction différents

Cette confusion spécifiquement européenne entre les différents temps de la démocratie permet de comprendre les raisons pour lesquelles les deux crises – la crise financière mondiale et la crise européenne des dettes souveraines – reçurent des réponses si différentes. Tout se passe en effet comme si l'Europe, effrayée par l'audace de sa propre réaction à la première de ces crises, avait décidé, doctrine et « Constitution » obligent, de faire marche arrière toute jusqu'à effectuer un tête-à-queue !

Au commencement fut la crise financière (2007-2008), dont les conséquences réelles se firent sentir, comme toujours en pareil cas, au travers d'un effondrement de la demande globale sur l'activité et l'emploi. La communauté internationale mobilisée par les réunions du G20 réagit

à juste titre, et sans délai, en utilisant tous les moyens pour soutenir la demande : politique monétaire expansive et non conventionnelle, relance budgétaire. Cette réaction évita au monde de sombrer dans la dépression. L'équation est *a posteriori* simple à comprendre. Les marchés financiers ont durant plusieurs années surévalué le prix des actifs incitant ainsi les ménages et les entreprises à s'endetter. Lorsque ce prix est revenu sur terre, le secteur privé a réalisé brutalement qu'il était surendetté, la valeur de sa dette étant inchangée alors que celle de ses contreparties (actions, immobilier, etc.) s'effondrait. Il n'avait d'autre choix que de se désendetter : réduction de la consommation pour les ménages, des investissements et de l'emploi pour les entreprises. L'ajustement de chacune de ces deux catégories d'acteurs rétroagit sur l'autre et l'oblige à réduire encore davantage ses dépenses. Les entreprises devront ajouter à leur adaptation initiale (due à la baisse de leur valeur de bilan) une adaptation induite par la baisse de leurs débouchés – alors que l'aggravation du chômage incite les ménages, par précaution ou contrainte, à davantage de parcimonie. Il fallait donc rompre ce face-à-face dépressif par des interventions publiques massives seules à même de mettre un terme à l'ajustement à la baisse. Cela fut fait, et partout le surcroît d'épargne privée fut compensé par un surcroît de désépargne publique (déficit budgétaire).

Mais le processus de désendettement du secteur privé est long et pénible, semé de faillites, délocalisations, resserrements du crédit, pertes de recettes fiscales. Les gouvernements doivent garder les nerfs solides devant la montée de la dette publique (de 30 points de PIB aux États-Unis, de « seulement » 16 points en Europe), pour ne point eux-mêmes céder à la tentation d'un désendettement trop précoce.

Encore faut-il qu'ils en aient la liberté. Tel n'est pas le cas dans la zone euro où les dettes sont souveraines et la monnaie sans souverain. La fragmentation de la dette européenne en autant de dettes nationales non protégées par une banque centrale ouvre grand la porte à l'arbitrage des marchés prompts à les discriminer selon leur évaluation des risques relatifs qui y sont attachés. D'où l'importance que prennent chez nous les instances d'évaluation, c'est-à-dire les agences de notation, qui pourtant sont à peine audibles dans un autre contexte (États-Unis, Japon, Royaume-Uni). Aussi la crise se double-t-elle en Europe d'une crise des dettes souveraines qui incite les États membres à davantage d'austérité.

Faute de s'accorder pour « réparer » la Constitution européenne – faire de la BCE une banque centrale de plein exercice ; mutualiser la dette pour rendre impossible l'arbitrage des marchés, comme la monnaie unique (la mutualisation des monnaies) avait mis fin à la spéculation sur les taux de

change intra-européens –, les États européens sont aussi contraints, dans le cadre des traités actuels, au désendettement. La tutelle des marchés a bon dos car elle n'est pas une donnée en soi mais conséquence d'un vide constitutionnel qui désarme les États membres. Si, par exemple, la BCE était autorisée à acheter les titres publics, la spéculation prendrait fin quasi instantanément. Car les marchés, sachant que la force de frappe d'une banque centrale est illimitée, n'oseraient pas l'affronter. De même, si les emprunts d'État étaient européens au lieu d'être nationaux, il n'y aurait plus d'espace de spéculation. L'exemple du Japon en fournit la meilleure des illustrations. Les agences de notation ne sont pas restées sans réaction devant l'augmentation considérable de sa dette publique, qui, rappelons-le, atteint aujourd'hui 236 % du PIB. Elles l'ont dégradée, en dessous de la note du Botswana. Et pourtant, le taux d'intérêt sur les titres japonais est resté proche de zéro !

Faute donc de s'accorder rapidement sur les décisions à même de mettre fin à la crise des dettes souveraines, les États européens ont décidé d'accompagner le désendettement privé par un désendettement public généralisé, sans même se poser la question du déficit de demande qui en résulterait ! Les craintes d'une récession européenne trouvent ici leur origine.

Mais aucun gouvernement ne peut s'embarquer dans une stratégie sans espérance. Il faut faire d'un mal un bien, et rechercher dans ce qui nous contraint les moyens de faire quelque chose d'utile : des réformes à coût zéro, aptes à muscler les économies nationales pour en accroître la compétitivité. Produire français, grec, italien, portugais, espagnol, etc. en espérant vendre aux autres pays, faute de pouvoir compter sur une demande intérieure doublement bridée, par la poursuite du désendettement privé, d'une part, par l'augmentation des impôts et la réduction des dépenses publiques et sociales nécessaires au désendettement public, d'autre part. La compétitivité est pourtant un concept relatif et les politiques cherchant à l'accroître ne peuvent toutes aboutir simultanément. La guerre commerciale fera forcément des vaincus. La fragmentation des dettes conduit ainsi à une autre, celle des politiques nationales, au détriment de l'intérêt général européen. La généralisation de la rigueur réduit les débouchés en Europe, ce qui constitue une bien mauvaise prémisse à l'augmentation des exportations de chaque pays. Certes, l'augmentation de la compétitivité européenne pourrait tailler des croupières aux autres régions du monde, mais celles-ci disposent d'une arme pour en atténuer, si ce n'est en annuler les effets : la dépréciation du taux de change.

Pour dire les choses autrement, l'augmentation de la production (de l'offre) a besoin de débouchés pour devenir effective. Or nous étions partis du constat de la déficience de la demande. Ce tête-à-queue des stratégies européennes – lutter contre une insuffisance de la demande par une politique d'austérité aux fins d'augmenter l'offre – est pour le moins énigmatique. Le PIB de la zone euro est encore aujourd'hui inférieur de 1 point à ce qu'il était en 2008. Et que nous réserve l'avenir ? On pourrait arguer qu'une politique d'offre pourrait à long terme s'avérer bénéfique. Cela est indiscutable, à condition toutefois qu'elle permette d'augmenter le capital des nations, et sa productivité. Or l'austérité en période de crise détruit du capital humain (chômage, précarité, exclusion). Que nous ne sachions pas mesurer un tel capital n'empêche en rien qu'il soit un déterminant essentiel de l'offre productive présente et future. Voilà pourquoi les politiques d'offre et de demande sont si difficiles à démêler. S'il faut désendetter les États aujourd'hui, cela ne devrait pas se faire au détriment de la croissance potentielle de demain. Seules des politiques d'investissement (et d'innovation), parce qu'elles alimentent la demande d'aujourd'hui et augmentent l'offre de demain, pourraient faire sortir l'Europe du cercle récessif dans lequel elle se trouve. Car comment augmenter la production et sa qualité sans investir ? Mais comment investir si la Constitution vous contraint à l'équilibre budgétaire ? En ce sens, il est vrai que les marges de manœuvre des États membres de la zone euro sont faibles, très faibles. Mais il est faux que cet état de choses résulte d'une tutelle croissante des marchés, ou de la mondialisation. Il est la conséquence des décisions des gouvernements visant à autolimiter leur pouvoir, comme s'ils avaient peur de leur propre puissance.

En 1929, au lendemain de la crise, le gouvernement britannique publia un livre blanc, connu sous le nom de *The Treasury View*, pour dire en substance qu'une politique d'investissement public n'aurait aucun effet sauf de dégrader les finances de l'État, alors que seul l'équilibre budgétaire était de bonne gestion. En somme, les États alors, comme on veut nous le faire accroire aujourd'hui, n'avaient aucune marge de manœuvre. On sait ce qu'il advint. Huit décennies plus tard, l'Europe se range à la même opinion. Fort heureusement, cette fois, cette opinion n'est pas partagée par le reste du monde !

RÉSUMÉ

Les gouvernements ont-ils encore des marges de manœuvre ? Cette question ne peut que comporter une réponse positive. Les gouvernements n'ont-ils pas sauvé les marchés financiers d'une faillite annoncée en 2008 ? C'est donc de l'Europe qu'il s'agit : les pays membres de la zone euro se retrouvent dans la situation d'États fédérés orphelins d'un État fédéral. Il en résulte un déficit de puissance, reflet du déficit démocratique de l'Europe : d'un côté, une légitimité sans instruments, celle des États « fédérés », de l'autre, des instruments dont l'usage est limité par des traités internationaux. C'est donc d'une politique de l'impuissance plutôt que d'une impuissance du politique qu'il s'agit.

Denis Kessler

LA MARGE DE MANŒUVRE DES ÉTATS. LA DICTATURE DES MARCHÉS ?

Très présent au moment des crises de la dette des pays émergents – Brésil, Mexique, etc. –, le thème de la dictature des marchés est réapparu à l'occasion de la crise financière qui a éclaté en 2007 et a pris de l'importance depuis lors. Il est devenu un thème politique de premier plan dans tous les pays qui connaissent des déficits budgétaires, qui ont laissé gonfler leurs dettes publiques et qui doivent faire appel aux marchés pour se refinancer. Comme les marchés de capitaux se sont internationalisés, la dette est souvent, pour une large partie, détenue par des non-résidents du pays concerné. Les tensions issues de la gestion – au sens large du terme – des déficits budgétaires et de la dette publique ont de ce fait une résonance forte car elles renvoient directement aux questions d'indépendance et de souveraineté nationales. Lorsque les tensions s'aiguisent fortement entre le pays emprunteur qui rencontre des difficultés de remboursement et les prêteurs qui exigent des garanties pour prêter davantage ou des taux d'intérêt plus élevés pour refléter le risque accru auquel ils font face, le débat politique s'enflamme et l'on évoque la dictature des marchés. Ce thème est évidemment développé par les forces politiques internes du pays emprunteur, mais est également repris dans les pays prêteurs, surtout quand ils risquent eux-mêmes de se retrouver, en raison de la dégradation de leurs finances publiques, dans une crise de la dette. Lorsque le risque de défaut de paiement se matérialise, les gouvernements des pays surendettés sont conduits, pour garder l'accès aux marchés internationaux des capitaux, à mettre en œuvre des plans de rigueur conjuguant hausse des prélèvements obligatoires et réduction des dépenses publiques et sociales. Même si ces plans sont

souvent conçus par les organisations internationales – le Fonds monétaire international (FMI), la Banque centrale européenne (BCE) – ou par d'autres pays souverains, on accuse « les marchés » d'être les responsables des politiques structurelles mises en œuvre, ils deviennent la cible principale de l'opinion publique, et acquièrent le statut peu enviable de bouc émissaire des difficultés nationales.

La référence à « la dictature des marchés » a beaucoup de résonance car elle conjugue deux termes à très forte connotation négative dans l'opinion : « dictature » et « marchés ». Inutile de gloser sur le terme de dictature entendu au sens de tyrannie. Ce qui est paradoxal, car aucune mesure nationale d'ajustement – qu'il s'agisse d'impôt ou de dépenses – ne peut être prise autrement que par le gouvernement et le Parlement du pays concerné. Les choix en cas de crise aiguë de la dette sont certes extrêmement contraints, mais la responsabilité de la situation critique dans laquelle se trouve le pays en quasi-faillite est bel et bien imputable à lui-même et à ses instances de gouvernement.

Les marchés, surtout financiers, suscitent des craintes, notamment du fait de leur caractère abstrait qui confère une aura mystérieuse à leur puissance. Ils ne se laissent pas facilement appréhender, particulièrement par ceux qui en sont éloignés. Les marchés financiers sont d'abord et avant tout un « lieu » où s'échangent des capacités et des besoins de financement, à différents horizons temporels, au travers de divers titres, à revenus fixes ou variables. Ils sont animés par des acteurs très divers (banques, assurances, *hedge funds*, fonds de pension, particuliers, banques centrales…) qui ont eux-mêmes recours à des instruments financiers variés (actions, obligations, produits dérivés), correspondant à des droits de propriété de natures diverses et à des partages de risques différents entre le prêteur et l'emprunteur. La quasi-totalité de ces acteurs sont l'objet de réglementations spécifiques, qui ont été renforcées depuis la crise, et ceux, rares, qui ne le sont pas encore, sont en passe de l'être. Certains d'entre eux sont de grande taille – mais, contrairement à une idée fort répandue, la plupart sont de dimension modeste. Ils sont concentrés géographiquement, autour de « places financières » telles que celles de New York, de Londres, de Francfort, de Zurich, mais aussi depuis quelques années de celles de Shanghai, de Singapour, de Dubaï ou de São Paulo. Si l'émergence de ces nouvelles places financières est impressionnante, la majeure partie des capitaux reste encore gérée dans les pays anglo-saxons. Cette localisation géographique n'est pas sans conséquence sur leur perception par les populations en général, particulièrement dans les pays qui ont un secteur financier marginal ou peu profond, ou qui ne

disposent pas au niveau national de certains acteurs importants. Souvent, les investisseurs sont présentés et perçus comme des forces étrangères aux pays demandeurs de capitaux, et ayant des intérêts divergents des leurs. Cela suscite des réactions nationalistes qui peuvent aller s'exacerbant si les prêteurs sont considérés par la population comme exigeant des conditions inacceptables. Comme on ne sait pas exactement qui détient la dette souveraine d'un pays, qui change d'ailleurs souvent de mains, on ne peut pas accuser d'institutions désignées : d'où l'accusation générale formulée de façon abstraite à l'encontre des marchés.

Insaisissables et perçus comme étrangers et puissants, les marchés financiers sont devenus l'objet de toutes les critiques, particulièrement dans leurs interactions avec les États souverains. Parmi les reproches traditionnels qui leur sont adressés : les marchés auraient pour seul objectif la spéculation, ils seraient myopes et court-termistes, ils fonderaient leurs décisions sur la base de notations émises par des agences irresponsables et ils exerceraient une pression inadmissible sur les pays emprunteurs qui apparaissent comme des victimes.

Les marchés auraient-ils pour seul objectif la spéculation ?

La vulgate veut que les acteurs des marchés financiers n'aient qu'une motivation : la spéculation. Dans les cultures catholiques notamment (mais pas uniquement), le mot de spéculation est extrêmement négatif. Il renvoie à l'enrichissement sans cause, à la manipulation des hommes, à l'extorsion de valeurs indues. On oppose la spéculation – vicieuse et qu'il faut condamner – à l'épargne – vertueuse et qu'il faut encourager –, part non consommée du revenu d'un travail. Il suffit par exemple de relire le livre de Jacques Le Goff, *La Bourse et la Vie*[1], pour voir l'ancrage historique profond de l'attitude à l'égard de la finance dans notre propre pays, et plus largement dans les pays à forte tradition catholique. On y retrouve des sentences sans appel telles que : « il faut condamner ceux qui s'enrichissent en dormant », thème favori des prédicateurs du XIe siècle, reprise neuf cents ans plus tard par un président de la République, en l'occurrence François Mitterrand. On connaît la condamnation classique du prêt à intérêt car « le temps n'appartient qu'à

1. Jacques Le Goff, *La Bourse et la Vie. Économie et religion au Moyen Âge*, Paris, Hachette, 1997.

Dieu », thème d'ailleurs commun au catholicisme historique et à l'islam. On connaît la damnation à laquelle est voué l'« usurier », exclu de la communauté, excommunié. Les métiers d'argent sont immoraux et ceux qui s'y vouent connaîtront l'enfer. La condamnation récurrente des activités financières – et plus largement des marchés financiers – relève avant tout de l'ordre moral et religieux, avant d'être un jugement économique.

La réalité est que quantité d'acteurs du monde financier ne sont pas mus par la spéculation, entendue au sens traditionnel du terme d'enrichissement sans cause, mais bien au contraire gèrent les fonds dont ils disposent avec l'attitude connue sous le vocable de « gestion en bon père de famille ». En effet, ces investisseurs institutionnels ne sont très souvent que les mandataires d'épargnants dont la préoccupation légitime est de faire fructifier leurs économies avec un niveau de sécurité élevé. Ainsi, lorsqu'un fonds de pension ou un assureur-vie investit, c'est pour pouvoir servir des rentes aux futurs retraités ou un capital au terme du contrat, en s'efforçant d'abord et avant tout de garantir et protéger la valeur des fonds dont il a la responsabilité.

Ces investisseurs, soumis à des normes prudentielles destinées à protéger leur solvabilité et donc *in fine* à protéger les épargnants, gèrent leurs placements, en règle générale, avec prudence et dans une optique de long terme. Leur aversion au risque est assez élevée, et ils privilégient la sécurité de leurs placements plutôt que la rentabilité maximale. Recherchant « un rendement raisonnable », la protection du principal l'emporte sur le gain marginal que pourrait engendrer une prise de risque excessive. Il suffit pour cela de regarder la structure des placements des investisseurs institutionnels. On constate que pour l'essentiel ce sont des obligations, et que dans cette classe d'actifs la masse de celles-ci sont des obligations d'États souverains ou d'agences publiques… Ce qui n'est d'ailleurs pas surprenant dans la mesure où les pouvoirs publics – par la réglementation – les incitent, quand ils ne les y obligent pas, à détenir principalement des titres de dette publique[2].

Ceci ne veut pas dire que certains investisseurs – tels les *hedge funds* – n'ont pas une préférence pour le risque plus élevée, et ne vont pas privilégier le rendement sur le risque. Ces acteurs ne font généralement pas appel public à l'épargne, et ont longtemps échappé à la réglementation

2. Normalement, en raison d'une règle dite de congruence, les actifs doivent être libellés dans la même monnaie que les passifs, pour éviter que les investisseurs ne prennent un risque de change. Si bien que, avant la création de l'euro, les investisseurs français plaçaient leurs avoirs dans des titres de dette publique français. Mais depuis 2000, ils peuvent investir, sans risque de change, dans les dettes publiques émises par tous les pays de la zone euro.

pour cette raison : n'ayant pas de « déposants », étant financés par des fonds privés, les pouvoirs publics ont longtemps considéré qu'il ne fallait pas restreindre leur liberté d'investissement. Mais contrairement à ce que dit la vulgate, ces investisseurs sont eux aussi nécessaires au bon fonctionnement des marchés, à l'équilibre des besoins et des capacités de financement. En effet, face à un risque donné qui va croissant, certains acteurs avec une forte aversion aux risques vont chercher à se protéger, par exemple en souscrivant un contrat à terme : pour y parvenir, il faut bien que d'autres acteurs avec une aversion au risque plus faible acceptent d'être leur contrepartie. Autrement il n'y aurait pas de protection possible. Nous sommes là, sur les marchés financiers, en quelque sorte, dans le même registre que l'assurance, marché où s'échangent les risques de toute nature et de toute dimension entre acteurs ayant des anticipations et des contraintes différentes.

Illustrons notre propos par un exemple tiré de l'actualité. Un assureur, auquel des épargnants ont confié leurs économies, souscrit des emprunts grecs lors de leur émission, en considérant que le pays, membre de la zone euro, respectera les critères de Maastricht et s'imposera la discipline budgétaire requise par les traités en vigueur. Rien de répréhensible *a priori*. Mais la Grèce poursuit malheureusement une politique macroéconomique déraisonnable et laisse filer son déficit qui devient incontrôlable. Ce pays parie peut-être sur le fait que l'Union européenne ou la BCE interviendra tôt ou tard et que, solidarité oblige, elle bénéficiera de nouveaux prêts et/ou subventions qui la dispenseront de réduire son train de vie. C'est ce que les économistes appellent le « hasard moral » : l'exposition au risque augmente si l'on est ou si l'on se croit assuré. Aussi le « profil de risque » de la Grèce change-t-il radicalement entre le moment où l'assureur a souscrit l'emprunt et, quelques années plus tard, celui où la situation est très dégradée. Il souhaite se débarrasser de ces titres qui lui apparaissent de plus en plus risqués, et dont la valeur est de plus en plus décotée. S'il veut se défaire de titres devenus risqués, il faut qu'il trouve un autre investisseur, qui acceptera de lui acheter ses titres de dette grecque avec décote, faisant le pari que la Grèce finira, avec l'aide de la communauté internationale et de la BCE, par rembourser intégralement ses dettes. Il y a échange de risques. L'investisseur qui rachète les titres grecs, par exemple avec une décote de 40 %, peut se retrouver quelques mois plus tard dans la situation d'un défaut partiel de la Grèce et d'une perte de 80 % du nominal. Cet investisseur a évidemment perdu, mais il aurait pu gagner si les autres États européens s'étaient portés forts de la dette de la Grèce et l'avaient remboursée. Un

marché suppose, pour fonctionner, des attitudes différentes vis-à-vis du risque mais également des analyses et des anticipations différentes de la part de ceux qui y participent. Les prix qui se forment sur le marché – le niveau et la structure des taux d'intérêt – reflètent le poids relatif des attitudes et des analyses des acteurs qui l'animent. Plus la majorité des acteurs perçoit un risque lié à la solvabilité de la Grèce, plus la décote des titres grecs sera élevée… jusqu'au point où plus aucun prêteur n'acceptera de prêter.

Le terme de « spéculateur » est utilisé pour désigner les investisseurs qui prennent le maximum de risques sur un marché. Ils sont bel et bien nécessaires au fonctionnement global des marchés : leurs rémunérations, s'ils gagnent, leurs pertes, s'ils perdent, doivent être à la hauteur des risques effectivement encourus. Cette catégorie d'investisseurs cherche des situations marquées par une grande incertitude, une volatilité élevée. Ils parient à la hausse ou à la baisse de variables comme les taux d'intérêt, le taux de change, le niveau de la Bourse. Dans le cas grec, des *hedge funds* ont perdu beaucoup d'argent parce qu'ils avaient nettement sous-estimé la probabilité d'un défaut partiel ou total. Ils avaient de fait surestimé la capacité des autres États à venir en aide, et sous-estimé les débats politiques qu'un plan de sauvetage susciterait au sein de chacun des pays de la zone euro, en Allemagne notamment. Personne ne pleurera sur leur sort, ils ont tenté, ils ont échoué, et ils en subissent les conséquences financières. Mais la plupart des pertes ont été essuyées par des investisseurs ou des épargnants – dont beaucoup de ménages grecs – qui ont eu confiance dans la signature de l'État grec et dans la capacité de la communauté internationale à éviter un défaut.

Il est vrai qu'un certain nombre d'acteurs tente de réaliser des gains en manipulant les marchés, en jouant sur leurs imperfections ou en utilisant des informations privilégiées. Mais dire que les marchés ont pour seul objectif la spéculation revient à déformer la réalité.

Les marchés seraient-ils myopes et court-termistes, contrairement aux États prévoyants ?

On oppose traditionnellement la vision court-termiste des marchés à celle, à plus long terme, des États guidés par le souci de l'intérêt général. Le temps des marchés serait celui de l'actualité immédiate, de l'information la plus récente. Il se mesurerait en minutes, en secondes, voire en fractions de seconde grâce aux techniques de *trading* par

ordinateur. À l'inverse, l'État inscrirait son action dans le temps long de l'Histoire.

Les développements récents ne semblent pas pleinement confirmer cette thèse : beaucoup d'États n'ont pas géré leurs finances publiques avec le seul souci de « soutenabilité » de leur situation financière. Ils ont accumulé des déficits courants et, au lieu de provisionner les charges auxquelles ils devront faire face à l'avenir, ont reporté sur les générations futures le poids de leur préférence pour le court terme. Ils ont laissé les dépenses de fonctionnement prendre le pas sur les dépenses d'investissement. Alors que la population vieillit, ils ont retardé l'ajustement des systèmes de retraite et des autres formes de transferts intergénérationnels. Il s'agit d'un paradoxe, dans la mesure où l'allongement de l'espérance de vie aurait pu conduire à élargir l'horizon temporel de tous les citoyens. Dans une période historique où vont coexister quatre générations, on est surpris de voir se propager la maladie du court-termisme généralisé.

D'un point de vue économique, la généralisation de la pensée keynésienne, en apportant une caution théorique aux politiques court-termistes de relance par la consommation, explique largement la situation dans laquelle se retrouvent actuellement nombre d'États. Dans sa version la plus simpliste – la seule connue par la majorité des dirigeants politiques… –, le déficit des finances publiques est salutaire, et au pire un *benign neglect*. Selon la thèse de la crise de sous-consommation, le déficit serait le moyen magique de relancer la consommation, de revenir au plein emploi et de retrouver la croissance. Celle-ci générerait des recettes fiscales supplémentaires permettant de rembourser sans effort la dette publique dans le futur. Désormais, au moindre ralentissement économique, et *a fortiori* lorsque celui-ci est prononcé, les gouvernements laissent filer les déficits… alors même que l'on constate que les effets réels en termes d'emploi et de croissance réelle de l'activité ne se manifestent pas. Ceci tient notamment au fait que la crise n'est pas une crise de « sous-consommation », mais de surendettement, d'offre atrophiée et de surconsommation ! À mauvais diagnostic, mauvaise thérapeutique. En outre, dans l'ère des économies ouvertes, la relance de la consommation dans un pays profite très largement aux producteurs étrangers, ce qui se traduit principalement par une dégradation de la balance commerciale sans effet notable sur l'activité domestique. Au final, le seul effet de ce recours récurrent au déficit budgétaire est de laisser gonfler la dette publique au détriment des générations futures, ce qui suscite un doute, une méfiance puis une déficience de la part des investisseurs qui

la portent. Cela se traduit par une prime de risque, donc par une hausse des taux d'intérêt, qui augmente à son tour la charge de la dette dans le budget. Le cercle vicieux est engagé.

Le court-termisme des États ne s'est d'ailleurs pas limité à leurs choix budgétaires. Il s'est également manifesté dans la gestion de leur endettement. Afin d'abaisser transitoirement la charge des intérêts qu'ils devaient payer, ils ont émis des dettes de court terme, moins coûteuses en raison de la courbe des taux. Ce faisant, ils n'ont fait qu'accroître leur dépendance envers les marchés : les échéances de remboursement se multiplient et ne cessent d'être de plus en plus difficiles à honorer.

Qu'en est-il de l'accusation de court-termisme et de myopie formulée à l'encontre des marchés ? Il est exact que les marchés n'ont pas su prévoir la crise des dettes souveraines, et que leur réveil a été tout à la fois tardif et brutal. Mais leur « myopie » doit être appréciée dans le contexte d'incertitude qui entoure leurs choix.

On pourrait se dire en première analyse qu'une crise telle que la crise des dettes souveraines était parfaitement prévisible : ce n'est qu'en partie le cas. On voit certes la dette s'accumuler, mais on ne dispose pas toujours d'informations fiables sur la situation économique et financière du pays emprunteur. Il y a toujours asymétrie d'information entre l'emprunteur, d'une part, et les prêteurs, d'autre part. D'autant plus que l'État qui commence à connaître des difficultés a tendance, comme tout débiteur dans une mauvaise passe, à masquer ou à enjoliver sa situation. En l'espèce, le cas de la Grèce est exemplaire, si l'on peut dire. Une crise de dette souveraine n'est pas parfaitement prévisible, car son déroulement n'est jamais linéaire. En outre, on ne sait pas ou mal qui détient la dette d'un pays souverain. Un investisseur ne connaît pas les engagements des autres investisseurs. Et les titres de dette publique changent de main sur le marché secondaire.

Il demeure l'incertitude intrinsèque aux décisions politiques du pays emprunteur. Va-t-il spontanément prendre conscience de la gravité croissante de sa situation et se lancer dans une politique résolue de maîtrise des finances publiques pour enrayer la crise de sa dette ? Va-t-il rencontrer une opposition politique interne qui l'en empêchera, alors même qu'il aurait la volonté de remettre de l'ordre dans ses affaires ? Les prochaines élections vont-elles modifier la donne politique et l'orientation budgétaire du pays dans un sens plus laxiste ou plus rigoriste ? Les tensions sociales peuvent-elles dégénérer ? Le gouvernement est-il crédible et tiendra-t-il ses promesses ?

Rajoutons enfin l'incertitude intrinsèque concernant les décisions

de la communauté internationale et de ses acteurs. Par exemple, quelle va être l'attitude du FMI, dont la vocation principale est précisément d'aider les États à faire face à une crise de liquidités et de dette ? Quelles dispositions est prête à prendre la BCE pour enrayer une crise monétaire qui pourrait se propager à l'ensemble de la zone euro ? Quelle sera l'attitude des autres pays à l'égard du sauvetage du pays en crise : aide, sous condition ou non, avec contreparties ? On le voit, la crise a une conséquence majeure : elle multiplie les incertitudes, qui se renvoient l'une à l'autre, et ainsi l'univers décisionnel devient stochastique.

Face à cela, les marchés sont, comme nous l'avons rappelé, atomisés. Il y a des investisseurs de toutes nationalités et de tous horizons. Ils sont d'ailleurs souvent en concurrence les uns avec les autres. Ils ne s'échangent qu'imparfaitement les informations dont ils disposent sur la situation du pays emprunteur. Lorsque le doute sur la capacité d'un pays à rembourser sa dette apparaît, la façon dont cette interrogation percole et se diffuse reste très complexe. Ce processus peut être très rapide – lorsqu'une échéance n'est pas honorée par exemple, ce qu'on appelle le défaut de paiement –, ou plus lent, lorsque la dégradation est progressive. À regarder la courbe des *spreads* (écarts de crédit) des pays qui connaissent des difficultés, on constate que le processus est souvent brutal et semble résulter d'une sorte d'effet mayonnaise lié au caractère discontinu des scénarios possibles : défaut ou absence de défaut. Si les investisseurs pensent qu'il n'y aura pas défaut, le taux exigé reste faible, mais, si la probabilité d'un défaut à court ou moyen terme s'accroît, le taux de marché (ou le *spread*) peut augmenter tout d'un coup dans des proportions considérables. La panique est géométrique.

Pendant longtemps, la situation de la Grèce semblait n'inquiéter personne et ce pays trouvait à se refinancer sans problème sur les marchés internationaux des capitaux. Son appartenance à la zone euro lui procurait un parapluie efficace. Les prêteurs pensaient que la sortie de la Grèce de la zone euro était impossible, pour des raisons techniques ou pour des raisons politiques. Ce n'est que très tardivement que la prise de conscience de ses difficultés s'est faite et que ses primes de risque ont explosé. Bien entendu, quand le pays devient l'objet de l'attention des instances internationales (FMI ou Commission européenne, G20, BCE…), cela signifie que la situation est grave et que la crise est déjà dans sa phase aiguë. Le marché est alimenté par des rumeurs et il est sujet à tous les effets panurgiques, y compris la panique qui est au cœur des risques systémiques. Mais tout cela ne fait que résulter, pour l'essentiel, du contexte d'incertitude et d'information imparfaite dans lequel les marchés évoluent.

Les agences de notation, dont le métier est d'apprécier les risques, auraient probablement dû tirer plus tôt la sonnette d'alarme. Paradoxalement, les principales critiques qu'elles essuient ne portent pas sur ce point, mais sur le fait qu'elles aient osé le faire face à des émetteurs souverains.

Les agences de notation seraient-elles irresponsables ?

Les agences de notation sont sous le feu de critiques appuyées depuis qu'elles ont dégradé les notes de certains États. Pendant longtemps, les États industrialisés ont été considérés comme étant à l'abri du risque de défaut, cet événement étant *de facto* historiquement très rare. Et même quand la note d'un État n'était pas AAA – niveau de sécurité le plus élevé –, les agences n'étaient pas réellement critiquées car les marchés prêtaient sans beaucoup de réserves aux États souverains. D'ailleurs, les différences de taux d'intérêt entre les États bien notés et ceux qui l'étaient moins bien étaient relativement faibles. Alors que le rôle des agences a toujours été très important lorsqu'il s'agissait de noter les entreprises émettrices d'obligations privées, il était secondaire quand il s'agissait de noter les dettes souveraines. L'État emprunteur aurait en effet toujours la capacité de lever l'impôt en exerçant son pouvoir légitime. L'entreprise, elle, ne peut pas le faire.

Une importance et un rôle accrus

Les agences de notation, et en particulier les principales d'entre elles, toutes trois privées, ont vu leur rôle et leur audience renforcés depuis le début de la crise. En effet, les risques de contrepartie se sont multipliés, et les notes d'un nombre croissant d'émetteurs ont été abaissées. La note d'un émetteur exprime la probabilité d'un défaut, en d'autres termes que l'émetteur ne puisse pas rembourser les dettes – notamment obligataires – qu'il a contractées. À titre d'exemple, selon Standard and Poor's (S&P), la probabilité de défaut d'un émetteur noté A est de 0,9 pour mille, et de 8 pour mille si la note est BB. Ces notes ne sont que les opinions des agences, et les investisseurs sont en général libres d'en tenir compte ou non. Dans la réalité, ils les prennent bien en compte, car on constate que les taux d'intérêt sont inversement proportionnels aux notes de l'émetteur. En outre, les États ont édicté au fil des ans des réglementations qui prennent comme référence les notes octroyées

par les agences. Ils leur ont ainsi eux-mêmes conféré une portée et une influence qu'ils dénoncent aujourd'hui…

La dégradation de la note d'un État revêt inévitablement un contenu politique. Lorsque la situation des finances publiques se détériore, la « perte d'une note », ou une « perspective négative » ou encore la « mise sous surveillance » est interprétée comme une sanction du gouvernement en place. Tout le monde a à l'esprit l'emballement du débat politique lorsque l'agence S&P a abaissé la note des États-Unis en août 2011 ou la note de la France au mois de janvier 2012. Les réactions consistent, comme toujours, à traiter les agences de notation d'irresponsables, à affirmer qu'elles sont sous le contrôle des marchés anglo-saxons, à demander qu'elles soient soumises à une réglementation renforcée, qu'elles n'aient pas le droit de noter les États souverains. On les accuse de s'immiscer dans les affaires intérieures et d'être elles-mêmes politisées. Enfin, certains forment le projet de créer une agence de notation publique, éventuellement européenne, afin de garantir (*sic*) son indépendance…

L'indépendance des agences de notation : gage de neutralité

En réalité, les agences sont une fois encore apolitiques. Elles se bornent à quantifier et qualifier les risques d'un émetteur quel que soit son statut, public ou privé, État, collectivités locales, agences gouvernementales, entreprises publiques ou privées… Leur jugement peut être erroné. Elles peuvent à l'évidence se tromper sur la situation de tel ou tel émetteur. Elles sont conduites dans certains cas à brutalement dégrader une note et on leur reproche alors de n'avoir rien vu venir et de réagir tardivement. Mais leur nombre – elles sont en concurrence les unes avec les autres – et leur statut indépendant – elles ne dépendent pas d'un État – sont en réalité une garantie de leur responsabilité. Si elles se trompent souvent, elles perdront des clients.

Les marchés exerceraient-ils une pression politiquement inadmissible sur les pays emprunteurs ?

L'une des critiques principales à l'encontre des marchés financiers est que la pression qu'ils exercent sur les pays emprunteurs serait inacceptable d'un point de vue démocratique. Lorsqu'il s'agit de pays, les marchés financiers bafoueraient la souveraineté nationale et, pour faire court, nieraient le choix des peuples à choisir leur propre destin. Et

l'on évoque les principes fondamentaux de la démocratie pour affirmer que les marchés financiers vont à leur encontre.

Comment exiger qu'un État honore sa signature ?

Ce reproche est une fois encore largement excessif. Tout prêteur est normalement appelé à mettre des conditions aux fonds qu'il apporte. Lorsqu'il s'agit d'un prêt entre une banque et une entreprise, l'établissement de crédit assortit toujours de conditions la mise à disposition des fonds et leur remboursement éventuel avant l'échéance si jamais l'entreprise ne respecte pas certaines conditions. Ceci figure explicitement et de manière très détaillée dans le contrat de prêt. En cas de non-remboursement de tout ou partie du prêt, en cas de défaut, le contrat et la loi prévoient les mesures que l'on peut mettre en œuvre à l'égard du débiteur

défaillant. Ceci va jusqu'à la mise en faillite du débiteur incapable d'honorer sa signature. Il y a, dans ce cas, saisie et liquidation judiciaire pour que le prêteur récupère une partie de sa mise, en fonction du rang de sa créance dans l'ordre des privilèges. Mais, dans le cas d'un prêt à un État souverain, le prêteur est beaucoup plus démuni, notamment parce qu'il ne peut rien saisir. La seule chose qu'il puisse faire, et qu'il fait en pratique, est de décider de ne plus prêter à cet État à l'avenir. C'est ce qui est arrivé à l'URSS après la révolution d'Octobre, quand le nouveau gouvernement a décidé de ne pas honorer les dettes de la Russie tsariste : ce n'est que quatre-vingts ans plus tard – et après un changement politique majeur – que la Russie a pu émettre à nouveau des emprunts sur les marchés internationaux.

Seuls les acteurs publics peuvent imposer leur volonté

Comme il y a beaucoup de prêteurs pour un État, aucun d'entre eux n'a la capacité de négocier l'apurement de ses propres créances, que ce soit par un rééchelonnement ou une remise partielle du principal. Et il est difficile à un État de rembourser certaines dettes et pas d'autres, car cela serait immédiatement interprété comme un incident de paiement, un défaut, qui bloque toute nouvelle opération de financement. La créance détenue par les prêteurs est en quelque sorte indivise. Encore faut-il savoir qui va négocier, avec l'État en difficulté, un plan de restructuration de sa dette. Dans le cas de la crise grecque, ce ne sont pas les marchés qui, au travers des créanciers privés, ont dicté au pays le programme de réformes à accomplir. Ce sont les créanciers publics, et plus particulièrement la troïka constituée du FMI, de la Commission

européenne et de la BCE, qui ont imposé les programmes de stabilisation successifs. Les marchés, pour leur part, ne sont pas en capacité de décider, encore moins d'imposer, des mesures spécifiques de politique économique, sociale ou fiscale. Ils se contentent de donner une cotation permanente sur les risques des politiques économiques menées et d'exprimer leur confiance ou leur défiance mesurée par les taux d'intérêt exigés. En ce sens, les prêteurs ne sont animés d'aucune « intention politique » autre que le souhait d'être remboursés. D'ailleurs, les prêteurs privés ont été – dans le cas de la crise grecque – forcés par les négociateurs publics d'abandonner une partie très importante de leurs créances, soit 80 % du principal.

Des mesures légitimes : la règle d'or

La pression des marchés a certes conduit les États européens à prendre au cours des deux dernières années un certain nombre de mesures. Mais celles-ci sont-elles pour autant illégitimes ? Alors que l'on savait depuis la création de la monnaie unique qu'il y avait des risques importants en cas de divergence économique et budgétaire entre les pays membres, aucun mécanisme n'avait été prévu pour régler une éventuelle crise. Il aura fallu attendre la pression des marchés pour que l'on mette progressivement en place un pare-feu et pour que les États membres de l'Union européenne s'engagent à adopter une règle d'or.

Ainsi, l'idée selon laquelle le monde serait sous l'emprise de la dictature des marchés financiers doit être relativisée. En réalité, ils jouent souvent le rôle de bouc émissaire face à la réticence des citoyens et des gouvernements à assumer la responsabilité et les conséquences des choix budgétaires passés. Et les craintes qui entourent leur pouvoir apparaissent comme la prise de conscience par les gouvernements de la perte d'une partie du leur, et de la situation de dépendance dans laquelle ils se sont eux-mêmes placés.

L'INVOCATION DE LA DICTATURE DES MARCHÉS TRADUIT-ELLE L'INCAPACITÉ DES POLITIQUES À ASSUMER LEURS RESPONSABILITÉS ?

À qui profite la dette ?

La dette publique soulève des problèmes de répartition très complexes qui expliquent pourquoi les crises de finances publiques se traduisent par des tensions politiques et sociales difficiles à gérer et qui peuvent dégénérer.

Lorsque la dette est contractée, personne ne s'estime véritablement bénéficiaire du déficit. Dans la réalité, le déficit des finances publiques et sociales signifie que les contribuables ont payé moins d'impôts qu'ils auraient dû, compte tenu du niveau des dépenses. Les bénéficiaires du déficit sont donc globalement les contribuables qui, au moment où le déficit est constaté, ont eu un revenu après impôts supérieur à celui qu'ils auraient eu si le budget avait été équilibré. Par ailleurs, les autres bénéficiaires du déficit sont les agents économiques, entreprises ou particuliers, qui ont reçu des aides ou des transferts publics et sociaux dont ils n'auraient normalement pas dû bénéficier. Malheureusement, selon la perception politique du corps social, personne en particulier ne bénéficie du déficit public. Pourtant chacun profite, en tant que contribuable/cotisant ou en tant que consommateur, du surcroît de niveau de vie, certes transitoire, que cette stratégie publique permet, ce qui explique que les gouvernements, dont l'horizon temporel est souvent limité à la date des prochaines élections, y aient largement recours.

L'idée selon laquelle les citoyens considéreraient le déficit comme une pure aubaine, leur permettant de bénéficier d'impôts plus faibles ou de davantage de dépenses publiques, a été contestée il y a deux siècles par David Ricardo. Selon lui, les citoyens d'un pays ne se feraient pas gruger par la dette, et réaliseraient pleinement qu'elle doit nécessairement être remboursée un jour. Pour éviter de reporter le poids de la dette sur les générations futures, les citoyens décideraient d'augmenter leur épargne pour laisser davantage d'héritage à leurs enfants, afin de leur permettre de rembourser la dette publique : les transferts intergénérationnels privés (donations et héritages) compenseraient exactement les transferts intergénérationnels publics. Il n'y aurait donc pas de possibilité de privilégier grâce à la dette certaines générations au détriment d'autres. La pure équivalence ricardienne (dette = impôt) ne semble cependant pas empiriquement vérifiée, même si les ménages semblent davantage épargner lorsque le déficit public s'accroît.

Rembourser la dette publique

Traitons maintenant du sujet de la crise de la dette. Si personne ne considère qu'il ait bénéficié de la dette, il n'en reste pas moins que chaque citoyen est ducroire de la dette publique. Il en est responsable de façon indivise. Il appartient à la masse des débiteurs. La dette publique a été contractée par l'État au nom de la population tout entière et de chacune des personnes qui la compose. Lorsqu'il faut rembourser cette dette publique, les débats de répartition se font de plus en plus aigus. L'État,

pour honorer les engagements du pays, va devoir lever l'impôt et/ou réduire les dépenses publiques. Comme on peut aisément l'imaginer, les débats politiques vont rapidement s'exacerber. Certains considéreront que la dette a été contractée par une majorité politique différente et se livreront à une recherche en responsabilité… bien inutile dans la mesure où l'engagement est celui d'un État et non d'un gouvernement donné. D'autres refuseront le plan d'austérité et les hausses d'impôt qui l'accompagnent. D'autres encore s'opposeront à la réduction des dépenses publiques et sociales en affirmant qu'ils sont les victimes de l'impéritie et de la mauvaise gestion des gouvernements.

Un pays mal géré – qui s'endette de manière excessive – est souvent un pays qui tarde à prendre les mesures nécessaires, qui finissent par lui être imposées de l'extérieur… C'est à ce pays qu'il revient de trouver le juste équilibre entre hausse des impôts et baisse des dépenses, et de répartir la charge de l'ajustement entre consommateurs et producteurs, actifs et retraités, secteur public et secteur privé… Mais les déficits démocratiques qui ont poussé à l'endettement excessif demeurent vivaces lorsqu'il s'agit de résorber les déficits budgétaires. Dans ce contexte, la tentation est forte d'accuser les marchés et les prêteurs en clamant que les programmes d'ajustement qui, *nolens volens*, doivent être adoptés leur sont imputables. Situation paradoxale que d'accuser les prêteurs… d'avoir prêté à un État et de vouloir se faire rembourser par le même État. Les marchés sont alors accusés de tous les maux, et servent de bouc émissaire aux difficultés que traverse le pays surendetté. Et celui-ci ne cesse de se livrer à un jeu stratégique pour obtenir rééchelonnement des remboursements, nouveaux prêts relais, intervention des prêteurs internationaux et surtout remises de dettes. Les marchés deviennent, dans l'esprit du public, dictatoriaux : ils imposeraient des choix de politique économique et budgétaire que les États n'adopteraient jamais de manière spontanée… alors qu'en réalité ces ajustements sont inévitables, sauf à faire défaut et à se mettre au ban de la communauté internationale, sortir de la zone monétaire, etc. Plus la crise dégénère, plus les tensions montent, et les prêteurs internationaux deviennent la cible principale de la vindicte populaire.

L'État est-il encore la meilleure signature sur les marchés ?

L'émergence du thème de la dictature des marchés, notamment vis-à-vis des États souverains, est indissociable de la prise de conscience de

la fragilité de la situation financière des États et de la perte de puissance qu'elle implique. Au-delà de l'abaissement de leur notation par les agences, les États ont découvert que leurs titres de dette avaient perdu le statut de référence qui leur semblait jusqu'à présent consubstantiel. Dans tous les manuels de finance, on évoque le taux sans risque, étalon fondamental qui permet d'évaluer toutes les prises de risque que représente tel ou tel investissement. L'échelle des risques part en quelque sorte d'un taux plancher qui permet d'apprécier le couple rendement/risque de tout placement alternatif. Le taux sans risque est donné, pour une maturité donnée, par le taux auquel l'État s'endette. Ces manuels expliquent que l'État est considéré comme étant à la fois *de facto* et *de jure* le meilleur émetteur d'un pays donné, la preuve étant que les entreprises situées dans le pays en question ne peuvent pas avoir une note supérieure à la sienne, quelle que soit leur qualité intrinsèque. L'État est supposé ne pas pouvoir faire faillite, contrairement à tous les émetteurs privés. Il a en effet le pouvoir de lever l'impôt et le droit de recourir à la violence légitime, si nécessaire, pour le percevoir. Il a le monopole de la violence légitime : il a les moyens d'« imposer » !

Mais voilà que s'est insinué, dans le contexte de crise financière, un doute sur la qualité de la signature de certains États en particulier, et aussi sur celle de l'État en général.

Des signatures mises en doute

Affirmer que l'État a toujours la meilleure signature mérite à l'évidence débat. D'abord, la qualité irréfragable de cette signature n'est pas historiquement confirmée. Que l'on se souvienne de la faillite de l'État français en 1798 ou des fameux emprunts russes… Évoquons la dette de guerre allemande au titre de la Première Guerre mondiale qui ne fut jamais honorée : pourtant, on affirmait haut et fort « l'Allemagne paiera ». Que l'on se souvienne aussi des nombreuses opérations de remises de dettes intervenues en faveur d'États impécunieux dans les années 1970 et 1980. Plus récemment, la crise islandaise a montré qu'un État pouvait déposer en quelque sorte son bilan comme une entreprise quelconque. Cela dit, il est vrai que rares sont les États qui ont fait totalement défaut. L'histoire nous montre que, dans la très grande majorité des cas, ils se sont débarrassés de leurs dettes en les dévalorisant par l'inflation, forme moderne de la rognure des monnaies d'antan. Un franc-or de dette perpétuelle de 1914 ne valait plus que quelques centimes en 1945… Deux guerres mondiales et une grande crise économique et financière étaient passées par là !

Ensuite, la « qualité » de la signature varie fortement, à la fois dans le temps et d'un État à l'autre. Ce sont les CDS (*credit default swaps*) qui permettent de mesurer en quelque sorte la prime d'assurance à verser contre le risque de défaut d'un émetteur. Les CDS à cinq ans des pays comme la Grèce (près de 15 000 points de base), le Portugal (près de 800 points de base), l'Irlande, l'Italie ont crû depuis la fin de l'année 2009, alors même que ces pays appartiennent tous à la zone euro ! Hors monnaie commune, tous ces pays auraient dévalué leurs monnaies… comme ils l'ont fait historiquement avant la création de la zone euro. Si les États-Unis sont notés aujourd'hui (juin 2012) AA + avec des CDS inférieurs à 50 points de base, les différents États américains sont moins bien notés et leurs CDS sont aussi en hausse. Le CDS de la Californie – l'un des États les plus riches au monde – a même dépassé il y a quelques mois celui de la Russie.

Des entreprises plus crédibles que les États

Enfin, caper la signature d'un émetteur à celui de l'État où il se situe fait de moins en moins sens. Beaucoup d'entreprises bien gérées présentent un profil de risque significativement inférieur à celui de nombreux États. Ces entreprises génèrent un *cash flow* élevé, sont diversifiées par zones économiques, sont multidevises et maîtrisent leur endettement. Le temps est désormais venu où certains États empruntent à un taux plus élevé que certaines entreprises qui exercent leurs activités à partir du pays en question. D'ailleurs, en janvier 2010, l'indice ITraxx des entreprises de qualité en Europe a été pour la première fois inférieur à l'indice des CDS moyens des États de l'UE. Quel renversement historique !

L'hypothèse selon laquelle les États pourraient augmenter sans problème majeur la pression fiscale pour limiter le creusement explosif du déficit se révèle de moins en moins vraie au fur et à mesure que la globalisation se poursuit. La mobilité géographique des hommes et des capitaux ne fait que croître et les activités, comme le vent, se déplaceront des zones de haute pression fiscale vers les zones de basse pression. Le critère clé de la compétitivité des nations sera demain celui de leurs systèmes fiscaux, compte tenu de l'ampleur des déséquilibres accumulés. Comment les États vont-ils éviter de s'engager dans le cercle infernal de la dette explosive ? Lorsque le déficit se creuse, la dette augmente, le doute s'installe, les taux d'intérêt croissent, reflétant les risques anticipés, le coût de la dette s'accroît, et les menaces fiscales détériorent les anticipations des entreprises et des ménages, ce qui ralentit l'activité et freine les recettes, et se traduit par des délocalisations…

La réponse est simple : lorsque l'on a dévié fortement de sa trajectoire, ce qui est le cas de la plupart des États, pour maintenir sa crédibilité et donc éviter que le prix du risque ne s'envole, il faut se donner un programme contraignant de retour à l'équilibre des finances publiques, avec un calendrier intangible prévoyant des étapes intermédiaires. Sans cela, les dépenses de consommation et d'investissement du secteur privé ne se substitueront pas aux dépenses publiques et l'économie ne retrouvera pas un sentier de croissance durable… L'État est ainsi appelé à se réformer et se désendetter, s'il veut retrouver son statut de meilleur emprunteur… et ainsi bénéficier des taux d'intérêt les plus bas.

L'État et les marchés : l'inversion de la tutelle ?

Il est excessif de parler de dictature des marchés financiers. Il n'en reste pas moins vrai que l'affaiblissement considérable des États, suite à des années de politiques budgétaires laxistes, non soutenables, qui les placent en situation de faiblesse vis-à-vis des marchés, tranche avec la position de force que leur a traditionnellement conférée leur puissance régalienne.

Les États surveillaient les marchés…

Pendant longtemps, les États ont exercé une surveillance étroite des marchés financiers. Pour ce faire, ils ne laissaient qu'une place réduite aux mécanismes purs de marché. Ils avaient mis en place des institutions financières spécialisées, intervenaient directement au travers de procédures financières *ad hoc*, édictaient des règles contraignantes (tels le contrôle des changes, l'encadrement du crédit, etc.), exerçaient le contrôle direct de l'institut d'émission et possédaient les établissements de crédit les plus importants qui étaient nationalisés… On s'est rendu compte à la fin des années 1980 que la gigantesque tuyauterie développée pendant toute la période d'après-guerre ne correspondait plus aux exigences d'une économie moderne. Ce mélange complexe d'institutions, de réglementations et d'interventions de toute nature limitait l'efficacité du système financier et la bonne allocation des ressources. Nombreux ont été ceux qui ont mis en évidence les effets pervers de cette intervention massive de l'État dans les équilibres financiers. Du fait, principalement, des biais introduits par l'État, les ressources disponibles n'étaient pas allouées selon les règles du marché mais selon des critères politico-administratifs. Or le capitalisme moderne est caractérisé d'abord et avant tout par une décentralisation des décisions, par

une mise en concurrence permanente des institutions et par une liberté d'arbitrage guidée par le couple rendement/risque. Les mots clés qui ont guidé les trente dernières années sont bien connus : déréglementation, privatisation, banalisation, interconnexion, autonomisation, « marchéisation »… et, surtout, ouverture des marchés financiers aux niveaux européen et mondial. Plus d'encadrement du crédit, plus de contrôle des changes, privatisation des banques, transfert d'une grande partie du pouvoir de régulation aux instances européennes et internationales… Les avantages de cette vaste réforme financière sont indéniables, bien que diffus. Et contrairement à une idée souvent répétée, il n'est pas sûr, comme le montre l'étude attentive des évolutions financières sur une longue période, que cela se soit traduit par une plus grande volatilité des marchés.

L'inversion de la tutelle : les marchés surveillent désormais les États

Mais une des conséquences les plus fortes de ces réformes n'avait sans doute pas été anticipée par ceux-là mêmes qui les mirent en œuvre. C'est ce que l'on pourrait appeler « l'inversion de la tutelle ».

Alors que l'État surveillait les marchés et exerçait une tutelle pesante sur leur alimentation, leur fonctionnement et leur évolution, ce sont désormais les États qui sont surveillés. C'est particulièrement vrai à l'échelle internationale, mais l'est également à l'échelon national. Lorsqu'un État ne fait pas la preuve dans la gestion de ses propres affaires de la rigueur nécessaire, les marchés le sanctionnent. Un dérapage des finances publiques, une erreur manifeste de politique économique, une instabilité politique, un flottement dans la mise en œuvre des réformes entraînent des réactions de plus en plus vives des marchés. Et l'on assiste sans délai à l'apparition de primes de risque, à des évolutions négatives de la Bourse ou à des mouvements de sortie de capitaux, à une baisse du taux de change…

Les marchés sont de plus en plus sensibles à la chose publique et jouent désormais un rôle de *watchdogs* des gouvernements, des administrations, des pays et des zones monétaires. Les marchés veulent de la lisibilité, de la visibilité, de la stabilité. Ils exercent une sorte de *State governance*. Ils veulent de la rigueur dans la gestion des finances publiques, ils exigent de la discipline pour éviter des déséquilibres croissants et déstabilisateurs. C'est l'un des paradoxes de la crise : depuis 2008, les États affirmaient à grands cris vouloir surveiller les marchés, en multipliant les réglementations, aux niveaux national, européen ou mondial, et les voilà, par un surprenant retour de flammes, surveillés à leur tour très étroitement par les marchés.

Un contre-pouvoir efficace

Les opinions sont partagées sur le nouveau rôle que jouent ainsi les marchés. Certains s'en réjouissent. Face à des gouvernements soumis en permanence à la pression des revendications catégorielles, enclins à reporter sur les générations futures le poids des ajustements nécessaires, confrontés sans cesse aux cycles électoraux, frappés de court-termisme, les marchés, même s'ils sont maladroits, exerceraient une sorte de contre-pouvoir nécessaire. Davantage favorables à l'orthodoxie qu'à l'hétérodoxie, ils représenteraient *de facto* un pouvoir normatif utile. Ils constitueraient en quelque sorte une corde de rappel, pour éviter que les pays, mal gouvernés, ne dévient trop et ne se retrouvent en situation de quasi-banqueroute.

D'autres, au contraire, le regrettent, car selon eux la politique d'un pays ne doit pas se faire « à la corbeille », surtout si celle-ci est internationale. Les marchés commettraient en quelque sorte un délit d'ingérence et limiteraient indûment, par leur action et surtout par leur éventuelle sanction, la souveraineté des États-nations. Les opérateurs des marchés n'auraient pas la légitimité démocratique nécessaire pour venir ainsi distribuer, même indirectement, « bons » et « mauvais » points. Et d'aucuns de les considérer comme uniquement animés par la spéculation, étant en cela bien éloignés de la recherche de l'intérêt général. Et de rêver de limiter leur influence, de brider leur pouvoir, de freiner leur expansion. Et de vilipender leur myopie et de leur demander de faire preuve d'éthique. On assiste depuis 2008 à une extraordinaire floraison de projets de réglementation des marchés, jugés responsables de la crise et de son approfondissement. On veut les encadrer, les domestiquer, les réguler. Au nom de la stabilité, les États multiplient et renforcent les règles prudentielles : Bâle II, Bâle III, Solvabilité II… Le politique, partout dans le monde, accuse les marchés des dérèglements économiques et financiers qui se sont manifestés tout au long des cinq dernières années. Les marchés n'ont certes pas toujours raison. Mais ils n'ont pas toujours tort. Résultat de milliers, voire de millions de micro-décisions prises individuellement, les marchés envoient en tout cas, en permanence, des signaux qu'il convient de ne pas ignorer. C'est d'ailleurs lorsque ces signaux sont négatifs que la critique se fait vive, acerbe, exagérée. Mais quand les marchés se font confiants, il est bizarre de voir le peu d'attention qu'on leur prête.

Lorsque les États émettent des centaines de milliards de titres publics chaque année, qu'ils laissent gonfler leur dette publique au-delà du raisonnable, ils s'exposent eux-mêmes à être un jour sanctionnés par

les marchés. Lorsque l'on est dépendant des marchés pour boucler son financement, on décide de s'exposer tôt ou tard à leur jugement. Aussi la meilleure manière de ne pas s'exposer à cette sanction éventuelle réside-t-elle bel et bien dans la réduction des besoins de financement publics et sociaux. C'est le prix à payer pour l'indépendance.

Parce que les démocraties modernes sont frappées de myopie, et que le débat politique fait peu de place au bien-être des générations à venir, les gouvernements sont enclins à suivre des politiques budgétaires laxistes. Ils accusent ensuite les marchés de les sanctionner lorsque ces derniers envoient des signaux forts pour prévenir les États que les politiques économiques qu'ils suivent sont sans issue… autre que le défaut de paiement, voire le dépôt de bilan. Les marchés semblent plus efficaces que les populations concernées à prévenir les dangers associés à l'accumulation inconsidérée de dette publique. Accuser le messager pour ne pas entendre le message est une posture irresponsable, même si elle est millénaire.

RÉSUMÉ

La crise des dettes souveraines qui s'est aiguisée au cours de ces dernières années a fait réapparaître le thème de la dictature des marchés. Derrière celui-ci se cache une longue liste de reproches : les marchés auraient pour seul objectif la spéculation, ils seraient myopes et court-termistes, ils fonderaient leurs décisions sur la base de notations émises par des agences irresponsables et ils exerceraient une pression inadmissible sur les pays emprunteurs. En un mot, ils bafoueraient la démocratie. La plupart de ces critiques ne résistent pas à l'analyse. Elles découlent largement du besoin des gouvernements de désigner un bouc émissaire face à la réticence des citoyens à accepter des efforts. Ceux-ci paraissent d'autant plus injustes à l'opinion publique qu'ils visent à rembourser des dettes dont les citoyens ne se sentent pas individuellement responsables. Il n'en demeure pas moins vrai que, en menant des politiques budgétaires insoutenables, les États se sont eux-mêmes placés dans une situation de dépendance vis-à-vis des marchés conduisant à certains égards à une situation d'inversion de la tutelle.

Pierre Jacquet

PAYS EN DÉVELOPPEMENT : LES ENJEUX D'UNE « GRANDE TRANSFORMATION »

La profonde crise économique et financière de 2007-2009, prolongée par celle de la dette publique dans les pays industrialisés, et notamment en zone euro, confirme deux tendances majeures de la mondialisation : le caractère global de l'interdépendance, d'une part, et un renversement de perspectives, d'autre part, dans lequel les pays en développement, au premier rang desquels les pays émergents, deviennent les principaux acteurs de la croissance économique et de l'évolution de la gouvernance mondiale. Au risque de simplifier, la croissance est passée au « Sud », les problèmes de dette et de financement au « Nord ». Ce contraste saisissant confirme le basculement progressif du centre de gravité de l'économie politique mondiale vers les grands pays émergents et vers l'Asie.

Il faut évidemment se garder d'un déterminisme trop marqué : les évolutions en cours véhiculent de très nombreux problèmes, locaux, nationaux et mondiaux, qu'il va falloir gérer, et la façon dont ils seront abordés déterminera les grands équilibres futurs et la place qu'y prendront les principaux pays. Le basculement évoqué ci-dessus se produit à partir d'une situation initiale dans laquelle les pays industrialisés, Amérique du Nord, Europe et Japon, produisent 50 % de la valeur ajoutée mondiale et dominent encore par leur potentiel d'innovation. Mais la tendance est claire, elle annonce une « grande transformation » dont les contours restent à préciser et dont les pays en développement vont être les principaux acteurs.

Cet article illustre dans un premier temps ce changement de perspectives, en partant de la façon dont les pays en développement ont traversé

la crise récente. Il revient ensuite sur la situation de plusieurs groupes de pays en développement, en retenant un classement géographique, qui semble aujourd'hui le plus discriminant et cohérent. Il conclut en rappelant que les pays « avancés », qui ont largement façonné les institutions internationales, n'ont plus seuls la maîtrise de leur évolution ni de leur pertinence et doivent davantage impliquer l'ensemble des autres acteurs dans la redéfinition des structures et principes de la gouvernance mondiale. À cette aune, la politique publique d'aide au développement apparaît comme un instrument essentiel.

Un renversement de perspective

La crise de 2007-2009, déclenchée par l'explosion de la bulle de l'immobilier et des *subprime* aux États-Unis, s'est très rapidement étendue à l'ensemble du monde. Les canaux de transmission ont été psychologiques (éveil brutal d'une aversion au risque généralisé liée à la découverte que des actifs considérés comme peu risqués l'étaient en fait beaucoup), financiers (assèchement des fonds disponibles créant des problèmes de refinancement) et économiques (notamment par le commerce). Cette crise a donc confirmé le caractère interdépendant et intégré de l'économie mondiale.

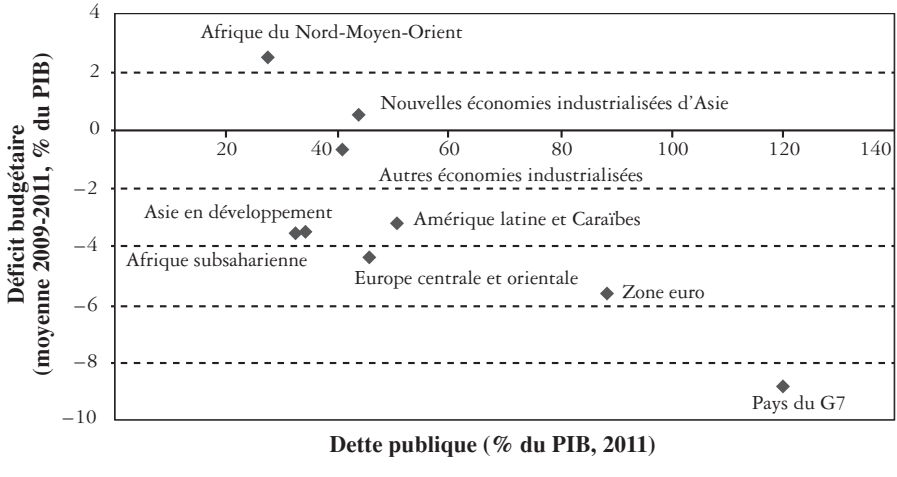
Cependant, par bien des aspects, elle apparaît avant tout comme celle des pays industrialisés. Ce sont leurs excès qui l'ont générée, et ce sont eux qui en sortent le plus affaiblis. Ces excès témoignent aussi de la fragilité des grands principes professés à l'envi par les principaux acteurs de ces pays, dont la portée et la crédibilité ont été sérieusement endommagées. Les pays dits « en développement », catégorie très hétérogène au demeurant, s'en sortent relativement mieux, y compris les pays d'Afrique subsaharienne, qu'un moindre développement financier a pu protéger de l'impact directement dévastateur de la crise financière. Cela ne signifie pas que le développement financier n'est pas indispensable à la croissance, mais cela suggère évidemment que la nature de ce développement et la façon dont il est encadré sont des aspects déterminants de toute stratégie de développement dans la durée.

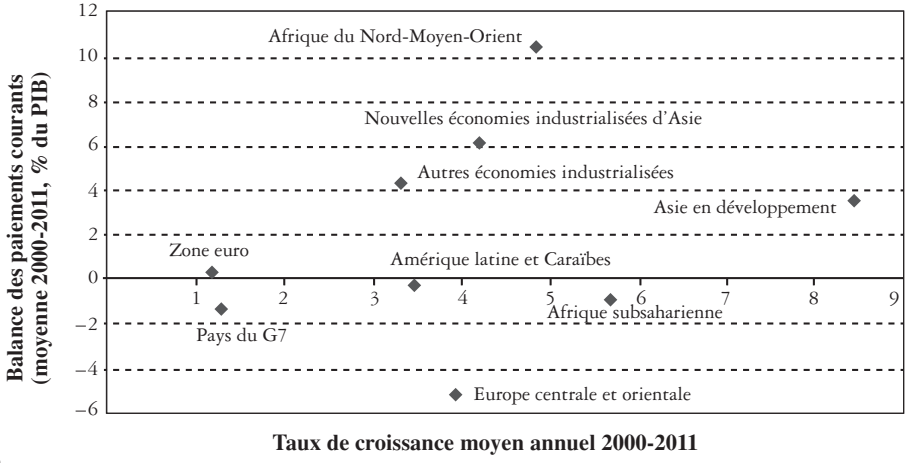
Les deux graphiques de la figure 1 confirment ce contraste saisissant. Certes, les pays en développement n'ont pas échappé au ralentissement conjoncturel, leurs exportations ont souffert du marasme des marchés des pays industrialisés, l'impact sur les ménages les plus pauvres a été lourd ; mais la chute de la croissance y a été moins marquée et leurs économies ont rebondi avec les rythmes rapides de croissance d'avant crise.

Si bien que, lorsque l'on observe les tendances de croissance (en termes réels) depuis le début des années 2000, l'ensemble des pays en développement arrive largement en tête ; les pays en développement d'Asie ont connu une croissance annuelle moyenne de plus de 8 %, suivis par l'Afrique subsaharienne à près de 6 %, puis par l'Afrique du Nord (5 %), les 4 tigres d'Asie (Corée, Hong Kong, Singapour et Taïwan), l'Europe centrale et orientale (4 %) et l'Amérique latine (3,5 %).

Les besoins de financement aussi bien externes qu'internes semblent aussi avoir changé de camp. La plupart des pays en développement connaissent des excédents de paiement courant, à l'exception de l'Amérique latine et de l'Afrique subsaharienne, qui sont presque à l'équilibre, et de l'Europe centrale et orientale, qui connaît un déficit plus marqué. La situation des finances publiques des différents groupes de pays témoigne aussi d'une relative solidité financière : ce sont les pays du G7 et la zone euro qui cumulent dettes publiques importantes (en pourcentage du PIB) et déficits publics élevés. Les pays en développement, après des années d'ajustement structurel, ont en général rétabli leurs finances publiques et restauré un espace budgétaire leur permettant de répondre à la crise par des mesures d'expansion pour en limiter l'impact négatif.

Figure 1. Performances relatives des différents pays





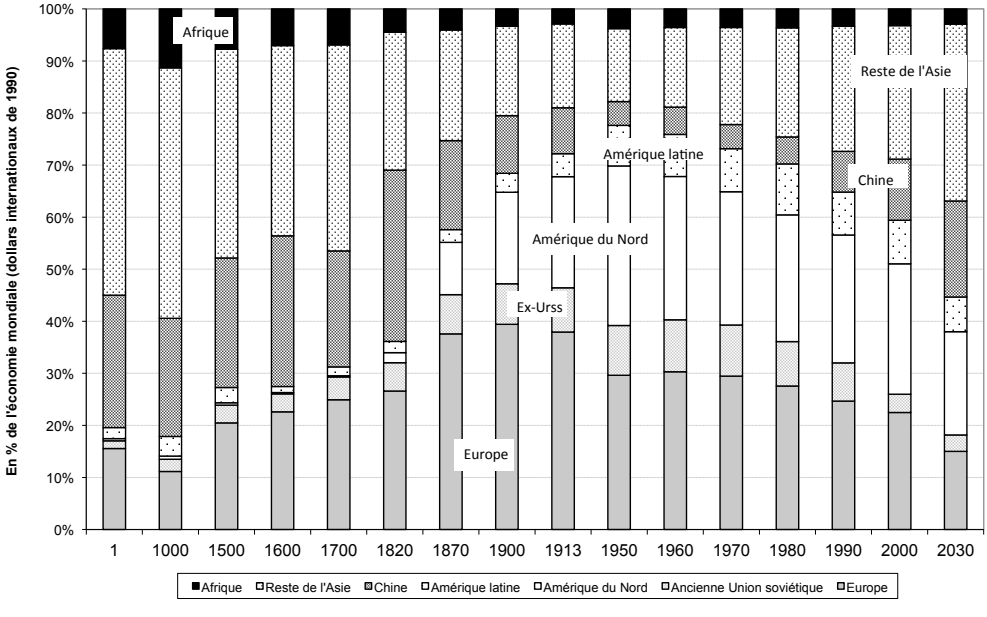
Source : Fonds monétaire international, World Economic Outlook (statistiques en ligne, mai 2012).

Il en résulte que le potentiel, le dynamisme et les inquiétudes structurelles semblent avoir changé de camp, au moins temporairement et sans doute un peu superficiellement : dans les années 1980, la crise de la dette du « tiers-monde » touchait durement de nombreux pays, frappait les esprits et confirmait le rôle central des pays riches dans le maintien de la stabilité financière et économique internationale, dans les stratégies de croissance et dans l'aide au développement. Aujourd'hui, fragilité et vulnérabilité sont du côté des pays industrialisés. Certes, leurs marchés sont économiquement très puissants, et un ou deux points de croissance y créent davantage d'activités que 5 % de croissance dans de nombreuses régions du monde, mais ce raisonnement est de moins en moins convaincant au vu du poids qu'ont pris dans le dernier quart de siècle les économies des grands pays émergents, en particulier la Chine, l'Inde et le Brésil. Aujourd'hui, leur dynamisme est frappant, le potentiel de croissance y est élevé, il s'y passe beaucoup de choses, et leur rôle s'affirme de plus en plus dans les grandes questions internationales. L'excès d'endettement concerne maintenant les pays industrialisés, où les finances publiques sont détériorées, les financements difficiles et la cote de crédit abaissée. En outre, l'accumulation de réserves en devises dans de nombreux pays en développement, notamment les pays producteurs de pétrole et les pays asiatiques, leur fournit une aisance et une sécurité devant les chocs. La protection qu'ils en retirent est probablement excessive, et on peut leur reprocher des politiques qui ne contribuent pas à l'ajustement des grands déséquilibres internationaux, mais l'excès de leur prudence contraste avec l'excès d'imprudence des pays riches.

Au-delà des implications de la crise récente, des mouvements tectoniques sont à l'œuvre depuis de nombreuses années. La figure 2 représente l'évolution de l'économie mondiale depuis le début de l'ère chrétienne, en reprenant les statistiques patiemment élaborées par feu Angus Maddison. La parenthèse de l'ère européenne et américaine, notamment ouverte par les grandes expéditions puis par la révolution industrielle et les grandes vagues d'innovation, pourrait être en train de se refermer. D'après les travaux de Maddison, l'Asie retrouve peu à peu le poids qu'elle avait avant la révolution industrielle. Projetant, parfois en les corrigeant, des tendances de productivité, il considère que l'Asie pourrait représenter 52 % de l'économie mondiale en 2030, dont 18 % pour la Chine, légèrement devant les États-Unis, et contre 13 % pour l'Europe occidentale.

Figure 2. Répartition de l'économie mondiale

(depuis l'année 1 jusqu'en 2030) (Poids en %, dollars de parité de pouvoir d'achat 1990)



SOURCE : Travaux d'Angus Maddison (données disponibles sur www.ggdc.net).

Des travaux récents confirment ces tendances, voire les amplifient en ce qui concerne la Chine, pays au sujet duquel Maddison faisait preuve d'une grande prudence, tant les défis économiques, sociaux et politiques y sont importants. Le Prix Nobel Robert Fogel considère par exemple,

sur la base de prévisions démographiques et d'une analyse rudimentaire des tendances de productivité, que la Chine pourrait représenter 40 % de l'économie mondiale en 2050, contre 14 % pour les États-Unis, 12 % pour l'Inde et 5 % pour l'Europe. Les travaux plus approfondis du CEPII, conduits par Fouré, Benassy et Fontanié et publiés dans un document de travail début 2012, conduisent à des résultats à peine moins saisissants (un peu plus encourageants pour l'Europe) : la Chine représenterait 33 % de l'économie mondiale, les États-Unis 9 %, l'Inde 8 % et l'Europe 12 %.

Il ne faut pas surinterpréter ces tendances. Les transformations à l'œuvre dans les grands pays émergents, par exemple, soumettent leurs sociétés et leurs régimes politiques à des tensions considérables et on peut s'attendre à des chocs et des crises de grande ampleur venant perturber le simplisme trop déterministe de prévisions de croissance exponentielles. Cependant, le monde change rapidement, et les pays en développement en sont aujourd'hui des acteurs essentiels. On ne peut comprendre les évolutions du monde sans s'intéresser à ces « pays en développement » très divers, et dépasser une dichotomie « Nord-Sud » de plus en plus inadaptée.

Des situations spécifiques

Pendant la guerre froide, une terminologie simplificatrice s'est installée : il était de bon ton de distinguer, par commodité, le « premier monde » des pays industrialisés occidentaux, le « deuxième monde » des pays communistes sous influence soviétique, et ce qu'Alfred Sauvy désignait sous l'appellation de « tiers-monde », vaste catégorie comprenant tous les autres pays, non développés et non alignés avec les deux blocs précédents. Les flux de commerce et d'investissement étranger étaient essentiellement Nord-Nord, et on en est naturellement venu à considérer que le champ de l'économie mondiale était surtout celui des économies industrialisées. Ce sont leurs interactions et leur interdépendance qui ont essentiellement façonné les institutions internationales comme le FMI et le GATT (puis l'OMC), sachant que la Banque mondiale mettait en œuvre de façon multilatérale une partie significative de l'aide du « Nord » au « Sud ».

Cette typologie n'a plus de raison d'être. Si la fin de la guerre froide a *de facto* éliminé l'une des catégories, même la dichotomie qui demeure, « pays avancés » et « pays en développement », ne correspond plus à la réalité, au regard de la très grande hétérogénéité des pays concernés. Certes, celle-ci n'est pas récente, mais elle est aujourd'hui d'autant plus

pertinente que les pays industrialisés n'ont plus le monopole de l'organisation de l'économie mondiale et que la participation active des pays en développement est nécessaire à toute action collective en faveur des biens publics mondiaux, comme la lutte contre le réchauffement climatique, la protection de la biodiversité, la lutte contre les grandes pandémies, la stabilité financière internationale, l'élaboration de règles commerciales, etc.

Pour imparfaits et simplificateurs qu'ils soient nécessairement, les classements sont utiles. Par quoi alors remplacer cette typologie désuète ? La classification souvent retenue par niveaux de revenus par habitants (pays à faible revenu, pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure ou supérieure, pays à revenu élevé) rétablit une certaine cohérence dans les catégories, mais elle reste très artificielle. Deux approches complémentaires semblent utiles. La première consiste à considérer que chaque cas est particulier, et à examiner à part chacun des grands pays émergents, dont le poids dans la population mondiale est très important et dont les dynamiques de croissance et les problématiques politiques, économiques et sociales sont spécifiques. La seconde est géographique : le regroupement régional est probablement le plus pertinent, d'une part parce qu'il met l'accent sur cette dimension de l'interdépendance, fondamentalement naturelle, d'autre part parce qu'il reflète aujourd'hui une certaine convergence des performances. On peut ainsi comparer les performances économiques de l'Amérique latine, de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie du Sud, ainsi que de l'Asie de l'Est (voir la figure 1).

L'émergence de la Chine et de l'Asie de l'Est est au cœur de toute réflexion sur l'avenir de l'économie mondiale. Comme nous l'avons rappelé, cette zone a bien surmonté la crise économique et financière, mais il serait imprudent de conclure à la thèse du découplage entre l'Asie et les pays occidentaux. De fait, les débats portent aujourd'hui sur la vulnérabilité de l'Asie aux effets de la crise de la dette dans la zone euro, susceptible de conduire à un retrait des financements bancaires et à un *credit crunch* (un resserrement du crédit). Les perspectives économiques peu encourageantes dans les vieux pays industrialisés conduisent à accélérer la prise de conscience du besoin de recentrage des stratégies de croissance vers la demande intérieure, puisque les exportations ne sont plus le moteur escompté. Il s'agit d'une réorientation réellement fondamentale des stratégies qui se double de la nécessité de combattre le creusement des inégalités. Une étude récente de la Banque asiatique de développement documente cet écart grandissant et en fait à la fois l'une

des faiblesses du développement de la zone et l'un des freins à sa poursuite. L'essor et la prospérité de l'Asie de l'Est sont clairement engagés, mais n'ont rien de garanti. Ils sont beaucoup dus aux politiques publiques et continueront de dépendre de l'adaptation de ces dernières à des défis et à un environnement en mutation.

Deux zones géographiques semblent aujourd'hui dans une situation spécifique. L'une se caractérise par l'absence de décollage économique, en dépit de performances très honorables depuis le début des années 2000 (voir la figure 1) : il s'agit de l'Afrique subsaharienne, longtemps restée en marge de la croissance mondiale. Elle fait face à des défis considérables et insuffisamment reconnus, au premier rang desquels une transition démographique à peine engagée qui induit une forte croissance dans ce domaine et des populations très jeunes. D'importants investissements en matière d'éducation et de formation sont nécessaires pour les cohortes de jeunes qui arrivent sur des marchés du travail le plus souvent informels et peu dynamiques. La pression urbaine est considérable, alors même que les ressources font défaut pour équiper en services essentiels (eau, assainissement, électricité) des villes en très forte expansion. La pression sur les ressources naturelles est tout aussi forte. Les économies ne sont pas assez diversifiées : elles dépendent encore largement de l'agriculture, qui a souffert d'une insuffisance d'investissement, et des ressources en matières premières, avec peu d'activités de transformation. En quelques décennies, l'Afrique subsaharienne s'est en outre désindustrialisée. La jeunesse, le dynamisme urbain, la présence de richesses naturelles sont autant d'atouts qui peuvent aussi représenter des freins importants dès lors que les structures de bonne gouvernance ne sont pas en place, que les politiques publiques sont inefficaces et que les sociétés restent dans un système de capture et redistribution des rentes laissant peu de place à l'entreprenariat, au mérite ou à l'innovation. Les défis de politique publique sont par conséquent considérables. L'un des points de débat concerne la possibilité de « sauter » les étapes du développement industriel et de passer directement à une économie de services. Il est pourtant peu probable que le développement des services puisse à lui seul absorber la main-d'œuvre en quête d'emploi. En outre, nombre de services se développent en accompagnement des activités manufacturières, ce qui suggère qu'il n'y a pas d'opposition, plutôt une complémentarité, à exploiter entre développement des services et développement manufacturier. Ce dernier, cependant, ne se produit pas spontanément et requiert la mise en place de politiques industrielles dont les contours restent à définir.

L'autre zone est celle de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, où les printemps arabes ont engagé une transition démocratique pleine de promesses mais aussi de défis, en particulier celui de la pression démographique. La combinaison des attentes de la population et la nécessité de faire entrer sur le marché du travail des millions de jeunes peuvent s'avérer explosives, tant sont grands les risques de déception. L'un des principaux défis tient à l'émergence de leaders nationaux susceptibles de définir des visions partagées et mobilisatrices et d'engager les pays sur la voie de l'innovation et de la croissance, dans le cadre de programmes nationaux cohérents et intégrés. Dans ce contexte, prêcher la libéralisation des économies et leur intégration régionale tient du lieu commun rabâché bien avant les printemps arabes, ce qui lui ôte une certaine crédibilité : bien sûr, il s'agit d'un facteur important de croissance à moyen et long terme. Mais le problème n'est pas dans la formulation de telles recommandations, il est de définir les trajectoires d'économie politique permettant de les mettre en œuvre, dans un contexte où les aspirations des populations sont fortes et où la déception pourrait ralentir les transitions démocratiques. Ces trajectoires ne peuvent être conçues que localement. Le vrai partenariat devrait consister à être prêt à soutenir les demandes des pays, y compris dans le tâtonnement et l'erreur qui ne manqueront pas de caractériser l'élaboration de tels projets. Autrement dit, l'enjeu est politique avant d'être économique, et l'incapacité à le reconnaître peut s'avérer très contre-productif. Cela est facile à dire, d'autant que les pressions politiques dans les pays industrialisés ne poussent pas à un tel détachement.

Des défis communs

Le sujet essentiel n'est pas tant l'assistance et le partenariat que peuvent offrir les pays industrialisés au titre d'une aide au développement plus efficace, mais bien dans les nouveaux défis que ces évolutions signifient pour la gestion collective de la mondialisation. La croissance mondiale a resserré les liens d'interdépendance entre pays et en a accru la composante symétrique, par opposition à la dichotomie « Nord-Sud » qui a caractérisé toute une période, des années 1950 aux années 1980. Aujourd'hui, c'est bien la Chine – et les pays pétroliers – qui finance l'économie américaine, pas l'inverse. Cette croissance et cette interdépendance ont aussi joué un rôle déterminant dans l'émergence de « biens publics mondiaux », c'est-à-dire des enjeux communs pour l'humanité évoqués plus haut. Pour chacun de ces enjeux, une action véritablement

collective est nécessaire et la participation des pays émergents, quel que soit leur niveau de développement, est indispensable.

De fait, l'économie mondiale se trouve un peu dans la situation dans laquelle se sont trouvées les nations confrontées à un besoin de politique publique pour assurer la production des biens publics nécessaires, la différence étant l'absence de gouvernement mondial. Il est cependant intéressant de revenir sur les trois grandes composantes des politiques publiques mises en évidence par Robert Musgrave : une composante d'allocation des ressources, une composante de transferts et répartition des revenus et une composante de stabilisation et de régulation de l'activité. Sur le plan économique, ce que l'on appelle la gouvernance mondiale doit prendre en compte ces trois dimensions.

En matière d'allocation des ressources, on peut distinguer le cadre mondial des règles du jeu et des institutions chargées de les élaborer et de les mettre en œuvre, des actions plus ponctuelles au titre de l'aide publique au développement. Le système institutionnel mis en place après la Seconde Guerre mondiale a remarquablement réussi à mettre en place une organisation multilatérale des échanges, dont l'expansion a nourri la croissance économique. Ce système a aujourd'hui atteint ses limites, non qu'il soit fondé sur des principes erronés, mais pour trois raisons fondamentales. Tout d'abord, il ne prend pas suffisamment en compte les enjeux de répartition au sein des pays et entre pays. Tant l'accroissement de la pauvreté et des inégalités dans les pays riches que l'arrivée, comme acteurs essentiels, de pays pauvres, ou dans lesquels la pauvreté est répandue, changent la donne de la négociation internationale. Deuxièmement, comme Jean Pisani-Ferry, Laurence Tubiana et moi-même l'avons souligné en 2002 dans un rapport du Conseil d'analyse économique sur la gouvernance mondiale[3], ce système multilatéral a été bâti de façon très inégale, avec un accent important mis sur les questions commerciales (GATT, puis OMC) et financières (institutions de Bretton Woods), mais un investissement politique et institutionnel beaucoup plus limité sur des questions devenues essentielles et relatives aux biens publics mondiaux. Ce déséquilibre institutionnel ne répond pas à la demande sociale exprimée ; il affaiblit aussi la légitimité de ses piliers existants du fait du caractère incomplet de l'architecture de gouvernance mondiale. Enfin, les réformes nécessaires ne peuvent être ni décrétées par les pays industrialisés, ni engagées sur la base de la seule

3. Jean Pisani-Ferry, Pierre Jacquet et Laurence Tubiana, « Gouvernance mondiale », *Rapport du Conseil d'analyse économique*, n° 37, Paris, La Documentation française, 2002.

continuité de ce qu'ils ont réussi à construire entre eux : sur nombre de sujets, comme l'émergence d'une croissance verte ou l'évolution de l'organisation urbaine, l'innovation viendra également des pays en développement. Ces derniers ont la possibilité et le besoin de mettre en place des modalités de croissance innovantes sans être pénalisés par une structure capitalistique lourde préexistante. Les pays en développement, acteurs essentiels, doivent également être des actionnaires majeurs des structures de la gouvernance mondiale. Cette exigence doit être reflétée à la fois dans les droits de vote et dans les modalités des grandes négociations internationales. Tout cela requiert une connaissance plus fine des pays, des déterminants de leurs préférences et de leur démocratie, ainsi qu'une approche partenariale qui peine à émerger.

L'aide au développement, encore trop souvent perçue comme l'instrument d'une charité nécessaire des pays riches envers les pays pauvres, est certes le moyen privilégié d'organiser une redistribution internationale plus systématique. Mais, au-delà de ce rôle de répartition des revenus, elle possède aussi les autres attributs d'une véritable politique publique mondiale, mise en œuvre de façon décentralisée, soulignant ainsi la nécessité d'une meilleure coordination. Elle a par exemple montré qu'elle pouvait jouer un rôle de stabilisation important lors des réponses à la crise de 2007-2009, en fournissant des liquidités que les marchés ne pouvaient plus fournir. Plus récemment, devant les risques que représente la crise de la zone euro sur le financement de la croissance dans le reste du monde, notamment en Asie, la Banque asiatique de développement a décidé d'accroître les volumes de financement dans sa zone d'intervention.

Mais l'aide a également un rôle important à jouer en matière d'allocation des ressources. Ce rôle est implicitement reconnu dans les débats sur son efficacité. Si l'aide n'avait qu'un rôle de transfert des riches vers les pauvres, ce rôle demeurerait en tout état de cause si elle n'était pas « efficace », c'est-à-dire ne parvenait pas à faire réduire le nombre de pauvres, un peu comme la politique sociale nationale qu'il ne viendrait à l'idée de personne de démanteler, bien au contraire, sous prétexte que le nombre de personnes dans le besoin ne diminue pas. Autrement dit, le débat sur l'efficacité de l'aide concerne plutôt son impact sur l'allocation des ressources : les conditions d'une croissance durable n'émergent pas spontanément, l'allocation des ressources par le marché ne les dirige pas (toujours) là où elles seraient les plus efficaces, les signaux de prix donnés par les marchés n'engagent pas nécessairement les facteurs de production dans des dynamiques de développement durable. Il y a également place pour des interventions publiques en vue de modifier ou

corriger les incitations et de catalyser l'action vers la création de biens publics, l'innovation et la croissance. Cette démarche ne s'arrête pas au souci d'aider les pays en développement : la qualité de l'allocation internationale des ressources est un facteur aussi déterminant de la prospérité des pays riches (la crise récente, que l'on peut en partie interpréter comme résultant de décisions d'investissement erronées d'une épargne chinoise excessive, en témoigne) et de la protection des biens publics mondiaux. Pour que les systèmes d'aide nationaux et internationaux prennent en charge ces fonctions, deux évolutions majeures doivent s'engager : il faut d'abord une compréhension plus fine du rôle potentiellement catalytique de l'aide sur les comportements publics et privés – et cela amène à mettre l'accent au moins autant sur les canaux et les modalités de distribution de l'aide que sur les volumes, puisqu'il ne s'agit plus (seulement) de financer ou de transférer des ressources, mais surtout de faire agir une multitude d'acteurs locaux et internationaux. Il faut ensuite une véritable démarche partenariale, dans laquelle l'aide au développement intervient en soutien de politiques locales, ce qui requiert la mise en place de partenariats dans l'élaboration des politiques publiques et d'un dialogue avec les pays bénéficiaires. Dès lors, et c'est une orientation prise par le système français, même s'il fait encore l'objet de débats et de confusions, l'aide n'a plus seulement vocation à accomplir un devoir moral de solidarité envers les pays pauvres, mais plus encore à servir de lien diplomatique permettant la mise en place de dialogues sur les politiques publiques, notamment au service des biens publics mondiaux. L'aide devient ainsi l'un des instruments de la gouvernance mondiale.

En conclusion, l'économie mondiale est entrée dans une transition historique entre un mode d'organisation héritée de la reconstruction de l'après-Seconde Guerre mondiale, ayant nourri une prospérité impressionnante inégalement partagée, mais qui a maintenant atteint ses limites, et une nouvelle architecture de gouvernance mondiale à mettre en place, afin de protéger les biens publics mondiaux. Cette mise en place ne peut se faire par simple continuité avec l'ancienne architecture, elle doit être négociée avec les pays en développement en mettant sur la table l'ensemble des sujets, commerciaux, financiers, économiques, sociaux et politiques. À défaut, les institutions actuelles sont menacées d'obsolescence, et les pays en développement eux-mêmes élaboreront leurs propres politiques en dehors de tout cadre partenarial, mettant ainsi en péril les acquis du système multilatéral peu à peu mis en place dans le dernier demi-siècle.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Banque asiatique de développement, *Asian Development Outlook*, 2012.

Banque asiatique de développement, *Confronting Rising Inequality in Asia*, 2012.

Bedossa, Bastien, Bellocq, François-Xavier, Jacquet, Pierre, Letilly, Gaëlle, « L'Afrique subsaharienne à l'épreuve de la crise », *Revue d'économie financière*, n° 100, 2010, p. 89-107.

Dadush, Uri, Shaw, William, *Juggernaut. How Emerging Markets Are Reshaping Globalization*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

RÉSUMÉ

La crise de 2007-2009, puis la crise de la dette de la zone euro amplifient le basculement déjà engagé du centre de gravité de l'économie mondiale vers les grands pays émergents. Le dynamisme et la croissance semblent aujourd'hui du côté des pays en développement, dont l'hétérogénéité est cependant très marquée. Chaque groupe fait face à des problématiques qui lui sont propres. Plutôt que chercher à inclure les pays en développement dans l'architecture actuelle de la mondialisation, les pays industrialisés doivent être prêts à négocier avec eux les contours d'une nouvelle gouvernance, davantage adaptée à ce renversement de situation et à la défense de biens publics mondiaux essentiels. Ils disposent pour cela d'un instrument, l'aide au développement, qui une fois modernisé peut jeter les bases d'une véritable politique publique mondiale.

Pere Vilanova

LES CONSÉQUENCES INTERNES DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

La crise économique internationale actuelle (printemps 2012) n'est ni la première grande crise internationale ni la seule à avoir pour conséquence des coûts sociaux substantiels. Nous avons connu les crises de 1929, 1973, 1979, 1994 et l'actuelle. Toutes ont des profils différents : celle de 1929 était financière et ses conséquences sociales aux États-Unis (et ensuite en Europe) ont été terribles ; celles de 1973 et de 1979 étaient liées au pétrole et plus généralement à la dépendance et au coût énergétiques ; la présente (2008- ?) est plus compliquée, elle a une surdétermination financière et les coûts sociaux qu'elle suscite sont et seront considérables. Il est intéressant de prendre en compte une autre variable de comparaison : celle des conséquences politiques. Plus concrètement, comment ces crises ont-elles affecté les États, et plus génériquement les systèmes politiques de chaque époque ? Tout semble indiquer que cette variable est déterminante pour différencier la crise actuelle des précédentes, car il n'est pas seulement question aujourd'hui de remettre potentiellement en cause tel service social ou telle révision des coûts économiques de l'État-providence. Ce qui est en jeu, de manière clairement inégale selon les pays, n'est rien d'autre que la relation entre la société et la politique dans toute sa complexité. Les hypothèses suivantes s'inscrivent sur une échelle qui va de la plus optimiste à la plus pessimiste. Pourquoi cette indétermination, cette incapacité à « faire de la prospective » ? Simplement parce que nous n'avons pas beaucoup de données pour prospecter.

Qu'est-ce que « gouverner » dans une crise mondiale ?

Délimitons en premier lieu notre champ de réflexion. Sous le titre *Les États sous contrainte économique*, ce numéro est essentiellement consacré à la crise économique initiée en automne 2008, et à son impact interne sur la façon dont l'État, ses normes, ses institutions, ses politiques publiques, etc., opèrent pour gouverner nos sociétés. Il s'agit d'observer comment ils nous « gouvernent » non seulement dans le sens institutionnel, mais aussi dans le sens de la « gouvernance ». Toutes les sociétés que nous avons connues dans l'Histoire ont eu besoin, ont généré, ont produit des formes d'État et de gouvernement.

Cette crise pourrait cependant remettre en cause non seulement telle ou telle politique publique, mais aussi, prenant excuse des exigences de la dynamique macro-économique globale, générer quelque chose de beaucoup plus grave : la perte du secteur public, l'érosion du noyau du politique.

Ce numéro aborde également les systèmes politiques européens (et en mentionne parfois d'autres, comme les États-Unis, la Chine et les pays émergents), ce qui nous autorise à citer les contributions du défunt Tony Judt, qui, dans les conclusions de deux de ses dernières réflexions[1], nous rappelle : « Quand l'économie et les forces et modèles de comportement qui sont liés sont véritablement internationaux, la seule institution qui puisse effectivement s'interposer entre ces forces et l'individu sans défense est l'État-nation. Un tel État est tout ce qui peut se dresser entre ses citoyens et la puissance sans limites, non représentative, illégitime des marchés, des administrations supranationales insensibles et irresponsables, ainsi que des processus dérégulés sur lesquels les individus et les collectivités n'ont aucun contrôle. »

En effet, Tony Judt nous rappelle, entre autres, que c'est l'État social et démocratique de droit qui est actuellement sur la sellette, autant dans sa fonction intérieure que dans sa fonction internationale ou tournée « vers l'extérieur ». Dans la première parce que, au niveau interne, continuer à défendre « moins d'État et plus de marché », ou sa variante « la main invisible qui régule tout avec des critères d'efficacité et de rationalité »,

1. Tony Judt, *Ill Fares the Land*, Londres, Allen Lane-Penguin, 2010 ; Tony Judt, *Reappraisals. Reflexions on the Forgotten Twentieth Century*, Londres, Penguin, 2008 (trad. fr., *Retour sur le XXe siècle. Une histoire de la pensée contemporaine*, Paris, Éditions Héloïse d'Ormesson, 2010).

fait figure de blague de mauvais goût. Dans sa fonction extérieure également, parce qu'une des questions clés de cette crise (comparée à celles du siècle passé) est la suivante : le monde comme système international complexe s'est développé jusqu'à des extrêmes sans précédents. Il ne suffit pas d'invoquer comme un mantra les mots « globalisation », « puissances émergentes », « Chine, Inde, Brésil » ou le « déplacement du centre de gravité de l'Europe à l'Asie-Pacifique ». Tout cela est pertinent, mais construire une théorie politique (qui comprend la relation État-société adaptée à notre époque) requiert plus que trois ou quatre slogans.

Que faut-il revoir et repenser ? On peut, pour commencer, prendre note du fossé croissant entre le fonctionnement réel et actuel de l'économie mondiale, ainsi que ses conséquences sur l'emploi, la recherche, la consommation et la croissance dans chaque pays, et l'immobilisme structurel de nos systèmes politiques. Le premier a considérablement changé, changement que nous avons tenu pour évident mais que personne n'est réellement capable d'expliquer de manière exhaustive et convaincante. Le second retient davantage l'attention.

Nos gouvernements, nos systèmes électoraux, nos partis politiques, nos parlements, tous nos processus législatifs et normatifs en général fonctionnent grâce aux mécanismes formels en vigueur ces soixante, quatre-vingts ou même cent dernières années. Ce décalage entre « des processus économiques » qui agissent à leur gré, comme des électrons libres, et nos systèmes politiques, fondés sur des mécanismes institutionnels d'un autre siècle, génèrent diverses réactions dans nos sociétés. L'une consiste à se ranger à l'avis que « c'est inévitable », et qu'il n'y a donc rien à faire. Ce n'est pourtant pas faute d'essayer de *s'adapter* comme, par exemple, avec le changement climatique.

La seconde réaction provient d'un phénomène qui s'est développé en parallèle : le désintérêt croissant des citoyens pour la politique et l'idée diffuse qu'il existerait un abîme entre « nous » (les citoyens) et « eux » (les politiques), auxquels on agrège un « tous pareils ». Ce sentiment est suscité par la prolifération des cas de corruption, de clientélisme, de cooptation entre élites, etc. La troisième question à prendre en compte est le double phénomène de l'accélération du temps politique et de sa relation de cause à effet avec « la dictature de la communication ». La décision publique s'est accélérée à cause de la compression du temps d'analyse, de réflexion, de débat et de dictature du « message », sachant que ce n'est pas seulement la forme qui prévaut sur le contenu, mais aussi la brièveté sur l'ampleur, le superficiel sur l'analytique et le slogan sur le programme. On n'imagine pas,

par exemple, de Gaulle, Churchill, Adenauer ou même Truman, prenant leurs décisions gouvernementales au quotidien en suivant les conseils de leurs conseillers en communication (puisqu'ils n'en avaient pas), voire en se souciant de sondages d'opinion hebdomadaires…

Quoi qu'il en soit, au final, les citoyens votent en pensant que leur voix compte peu ou prou. En Europe occidentale – qui est comme je l'ai dit fondamentalement le lieu de cette réflexion –, les processus électoraux depuis 2008[2] fournissent des éléments de réflexion intéressants. Ainsi, par exemple, au printemps 2012, le mouvement des Indignés a soulevé l'Espagne de manière spectaculaire et s'est prolongé pendant un mois et demi. Durant la semaine où il y a eu le plus de rassemblements et de manifestations dans quarante villes de tout le pays, on a compté près de 280 000 personnes mobilisées au même moment, mais lors des élections générales suivantes, gagnées par le Parti populaire (PP, conservateur) à la majorité absolue et qui a conduit le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE, social-démocrate) au pire résultat depuis 1977, près de 25 millions de personnes se sont rendues aux urnes. Elles étaient probablement résignées, indignées, sceptiques, mais cela devait être relativement secondaire puisqu'elles sont allées voter. Nous pouvons dire que la crise peut avoir érodé la qualité de la démocratie représentative et l'état d'âme collectif concernant le régime politique sous lequel nous vivons, mais qu'elle n'a pas modifié de manière flagrante la colonne vertébrale de cette démocratie pour laquelle il ne semble pas y avoir de substitut à l'horizon.

Europe ou États souverains ?

À ce sujet, les voix alarmistes ne manquent pas. Le professeur Joseph Maria Colomer n'a pas hésité à annoncer par exemple « la fin de la démocratie nationale[3] », en développant un argument surprenant : « Peu importe que ce soit un parti de droite ou de gauche qui gouverne un État membre de l'Union, car cela ne change pas grand-chose dans la pratique. C'est l'Union européenne, ou du moins un petit groupe de dirigeants formés, pour les derniers, autour de la présidence du Conseil de l'Europe, qui a pris le contrôle des tâches les plus fondamentales et traditionnelles des gouvernements. L'opportunité créée par l'actuelle

2. Au moment du bouclage, l'auteur n'avait aucune donnée sur le résultat des élections françaises.

3. Joseph Maria Colomer, « *El fín de la democracía estata* », *El País*, 2 mars 2012.

crise financière et économique est en train d'achever la perte de souveraineté des États. Et s'il n'y a pas d'État, il n'y a évidemment pas d'État de droit. » Le procès peut sembler excessif et certains de ses arguments sont discutables, mais ils posent une question de fond fameuse bien qu'absurde, à savoir : cette crise n'a-t-elle provoqué rien de moins que « la disparition » de la souveraineté de l'État ? On peut certes avancer que cette souveraineté « est en train de s'éroder » ou qu'elle s'est vue « fonctionnellement limitée » par des contraintes externes et des pouvoirs *de facto* aussi bien externes (supranationaux) qu'internes (les groupes financiers, par exemple). Mais l'attribution « formelle de souveraineté » reste intacte et il n'y a pas d'hypothèse de substitution à ce jour. Seuls les États, en dernière instance, ont le devoir de prendre des décisions formelles qui obligent tout un chacun. Le débat sur la réforme (ou non) du traité de l'Union instituant le mécanisme européen de stabilité, le nouveau traité en matière de discipline économique et fiscale (2012), en est la preuve.

Joseph Maria Colomer a raison lorsqu'il définit ainsi un paradoxe de fond : « Alors que l'adoption de politiques publiques obligatoires se situe chaque fois plus au niveau de l'UE, les décideurs au niveau européen proviennent encore d'élections au niveau national. Pour que la démocratie survive et se récupère en Europe, la remise des comptes et le contrôle des gouvernants devraient se transférer du niveau national au niveau de l'Union, où sont déjà prises les décisions pertinentes. » C'est vrai, mais seulement partiellement, car ce n'est pas le seul problème. Finalement, les chefs d'États et de gouvernements qui prennent des décisions à Bruxelles sont eux aussi issus de processus électoraux ouverts et compétitifs, même s'il est vrai que la dérive bureaucratique de l'UE, dans de nombreux domaines de la politique publique, surgit dans des organes non électifs comme la Commission. Mais quelqu'un peut-il penser sérieusement que les grandes décisions et, en dernière instance, celles prises par les membres de la Commission ne soient pas le fruit de négociations et d'un consensus entre chefs d'États et de gouvernements ? Quelqu'un peut-il encore songer que la solution réside dans l'élection au suffrage universel de la Commission, ce « gouvernement de Bruxelles » ? Nombreux sont ceux qui se demandent au contraire si le Parlement européen serait viable, puisque, depuis 1979, son niveau de représentativité décroît régulièrement et de manière soutenue jusqu'à atteindre une moyenne européenne qui se situe autour d'un pauvre 42 %.

Le problème posé par Joseph Maria Colomer est réel, mais la racine du problème est autre, comme l'a souligné Tony Judt. Les phénomènes

de la spéculation financière, par définition aujourd'hui totalement transnationaux et globaux, échappent *totalement* à la capacité de régulation normative, de contrôle institutionnel, d'*accountability* de tous nos systèmes politiques nationaux, comme de ceux de l'UE. Jusqu'au point où Union et États membres sont en train de se convertir en *intermédiaires* et *exécuteurs* de ces phénomènes financiers spéculatifs échappant au contrôle de légalité (nationale ou supranationale). Cela avalise la thèse selon laquelle il en est nécessairement ainsi parce que ces derniers n'ont ni marge de manœuvre, ni alternatives, ni rien. Et c'est ici, en dernière instance, que la politique pourrait finir par se noyer si nous l'entendons comme la formulation de propositions pour l'action collective.

Depuis la fin du printemps, une trentaine d'élections dans vingt-six pays de l'UE (moins la Croatie) ont eu lieu. Dans dix-neuf cas, le parti au pouvoir a perdu et a été remplacé par un autre parti, ce qui signifie que, dans deux tiers des cas, le gouvernement est chassé par les électeurs, bien qu'on suppose en général que le gouvernement au pouvoir a un certain avantage dans le contrôle et la gestion du calendrier électoral. Pourtant, le modèle spécifique inhérent à cette crise réside dans la généralisation du châtiment électoral comme réflexe sociologique des citoyens qui, sans nécessairement croire que le gouvernement élu fera mieux, décident que quelqu'un doit être tenu pour responsable de la mauvaise situation. En Allemagne, par exemple, où les élections générales n'ont pas encore eu lieu, le parti d'Angela Merkel a perdu une demi-douzaine d'élections dans d'autres Länder (de fait dans tous ceux où il y a eu des élections régionales, excepté la Sarre), mais il n'est pas sûr qu'avec les données d'aujourd'hui il perde les prochaines élections générales. En parallèle, il peut paraître choquant de voir qu'en Italie et en Grèce le changement de gouvernement ne se soit pas produit par la voie électorale, sinon par une décision externe et supranationale de certains (peu nombreux) *pouvoirs de fait* : ce qu'on nomme le phénomène Merkozy. La surprise augmente parce que, dans les deux cas, il a semblé important que tout soit fait dans les règles. Tout en se passant d'élections générales, on a eu recours au mécanisme constitutionnel de démission du Premier ministre, au débat parlementaire, au vote d'investiture et enfin à la formation et à l'investiture du nouveau gouvernement. Certains soulignent une double interrogation. Pourquoi cela a-t-il provoqué des réactions sociales violentes (et qui durent) en Grèce avec des affrontements dans les rues des principales villes, et non en Italie qui a une longue tradition de manifestations populaires sur des thèmes politiques et sociaux ? La vérité est que nous ne le savons pas.

Est-ce le « berlusconisme », et le scandaleux comportement qui le caractérise, qui est responsable de cet apparent manque de réaction face à ce qu'on peut définir techniquement comme un coup d'État ? Ou peut-on même parler de *soulagement collectif* ?

Au Portugal, il y a eu quelques réactions mais pas à l'échelle de celles de la Grèce, alors qu'en Espagne la grève générale du 29 mars est loin d'avoir été marginale. Pourquoi ces disparités de réactions dans des pays européens aux traits sociologiques relativement communs ?

Comment envisager le changement

Dans ce contexte, les campagnes électorales prennent un air surréaliste. Les partis, surtout ceux qui sont au gouvernement, abordent ces élections de crise dans de très mauvaises conditions. D'un côté, ils doivent faire oublier qu'ils ont gouverné depuis au moins 2008, même s'ils peuvent expliquer que « la crise n'est pas de leur fait », que les causes en sont externes, supranationales, globales, et que c'est « la faute aux marchés », ou à la globalisation. De l'autre, ils doivent promettre qu'il y aura des changements car ils représentent *le changement*, ou qu'ils représentent *le moindre des maux* (si leurs équipes de communication sont imaginatives), et qu'avec les autres ce serait pire, et que c'est *l'État du bien-être* qui est en jeu. En réalité, curieusement, les partis conservateurs de presque toute l'Europe, qu'ils affrontent les élections dans l'opposition ou dans le gouvernement, affirment non seulement qu'ils ne veulent pas démanteler les politiques sociales, sinon qu'ils en sont leurs meilleures garanties. Quant aux partis dans l'opposition (le cas du Parti populaire espagnol, début 2012, est révélateur), ils doivent rester prudents sur ce qu'ils promettent, au risque de perdre leur crédibilité. En temps de crise, la démagogie perd du poids : la principale difficulté est de promettre tout en restant crédible. Pour cela, lorsqu'on est dans l'opposition, le mieux est de se taire, d'attendre que la crise achève de faire plonger le gouvernement sortant et de les remercier, intérieurement bien sûr, d'avoir mené le plus gros des politiques d'austérité et d'ajustements sociaux. Et même dans ces conditions, n'importe quelle proposition financière ou fiscale « dure », comme celle qu'avait formulée un temps le candidat Hollande sur l'imposition à 75 % des « grandes fortunes », paraît extravagante sans l'être nécessairement.

On peut rappeler que, sous Roosevelt, les impôts ont drastiquement augmenté, le taux d'imposition atteignant près de 90 % (*sic !*) des fortunes

de plus de 100 000 dollars (de l'époque)[4]. Évidemment, c'était Roosevelt et son New Deal, mais Eisenhower n'a pas tellement allégé ce type d'impôt et, sous Nixon, il était encore de 60 %. La révolution fiscale en faveur des riches date des présidences de Reagan et de son double européen, Margaret Thatcher. Entre cela et l'imposition à moins de 20 % de Warren Buffet ou du candidat Mitt Romney, il y a un fossé spectaculaire qui ne devrait pas être totalement irréversible.

L'une des conséquences internes irréfutables de la crise réside paradoxalement dans les marges qui restent encore aux États et, en général, aux institutions gouvernementales (dans les États décentralisés, fédéraux ou non) pour exécuter les coupes sociales et fiscales aux seuls endroits où ils peuvent le faire : c'est-à-dire dans le secteur public, chez les fonctionnaires, dans les entreprises parapubliques et en direction des politiques sociales qui, par définition, ne peuvent pas uniquement être jugées par des critères coût/bénéfice, comme par exemple dans la santé et l'éducation. Là, le bilan est désolant, en particulier dans les pays déjà cités comme la Grèce, l'Espagne et en bonne partie l'Italie, où l'action politique collective se voit contrainte à la révolte comme expression de refus collectif. Révolte et non révolution, ce qui conduit au développement d'un sentiment *antipolitique*, qui en dernière instance définit le mouvement des Indignés comme objectivement paradoxal. Cela requiert une explication détaillée.

Ce ne sont ni les travailleurs de la santé, ni ceux de l'éducation publique, ni les licenciés de telle ou telle multinationale qui sont à l'origine de la crise actuelle. Elle est née de mauvaises pratiques financières et a déclenché des cataclysmes en chaîne, du haut vers le bas, de telle sorte que les mesures traumatiques inévitables finissent par s'accumuler sur ceux d'en bas. Peut-être que le mot « pauvres » dans le sens de l'Europe de 1890 est excessif, mais l'exploité d'aujourd'hui est le *tax payer*, le citoyen qui n'a pas la possibilité faire de grandes contorsions comptables et sur qui retombe le poids de la crise. Et c'est en cela que les Indignés ont raison : « le motif de la résistance est l'indignation », pas seulement le calcul rationnel, l'analyse scientifique des données macroéconomiques. Dit autrement et parce que les mesures seront évidemment sévères et durables, le temps des gestes symboliques mettant en scène une volonté d'équité est venu. Et il est vrai qu'il n'est pas acceptable que les dirigeants des agences de notation, comme l'a lui-même dénoncé le Congrès américain, augmentent leurs salaires de 69 % (on parle de 9 millions de dollars).

4. Voir De Standar, cité par *Courrier international*, n° 1116, mars 2012.

À propos de la mobilisation contre les coupes budgétaires dans le secteur de la santé publique, les gouvernements ont beau avoir du mal à admettre qu'ils ne peuvent pas agir ainsi, ils doivent aussi comprendre – et c'est l'urgence sur le terrain du symbolique – qu'il y a des choses qui ne peuvent pas être dites.

Un ministre régional espagnol a ainsi affirmé que la seule chose qui préoccupe les médecins c'est leur porte-monnaie. Eh bien, en plus de négocier, de rectifier ou de supprimer certaines de ses décisions, ce « haut dirigeant » devrait s'excuser parce qu'il a insulté tous les médecins mais aussi parce qu'il nous a tous – les usagers de la santé publique et par extension les usagers du service public – insultés. « L'indifférence est la pire des attitudes », nous lance au visage et avec raison l'ami Hessel (dans son très fameux pamphlet *Indignez-vous !*[5]), même si les propositions d'alternatives politiques réelles et viables manquent.

Un des plus grands dangers de cette dérive vers le désordre social et la disparition du politique consiste en la fragmentation des « champs de réaction » des citoyens. Chaque secteur, chaque segment continue d'être soumis à sa guerre d'usure particulière, et beaucoup croient que c'est une fatalité, qu'il n'y a pas de place pour une réponse transversale. Il y a eu d'abord les fonctionnaires (« des privilégiés qui n'ont pas peur de perdre leurs postes »), puis les travailleurs en CDI (*idem*), et ensuite les syndicats eux-mêmes, présentés le plus souvent comme des défenseurs corporatistes de leurs propres emplois. C'est dire qu'il est difficile d'établir, ou de rétablir, une réaction sociale collective. Où sont les marchés ? qui les dirige ? d'où provient leur légitimité ? sont les questions récurrentes que se pose chaque segment de la société. Et, évidemment, les médecins, les enseignants, les chômeurs, les employés, les jeunes (en Espagne, 42 % des moins de 30 ans sont au chômage) sont en colère contre le gouvernement. Mais est-ce la bonne cible ? Est-il réaliste de s'en prendre à eux ? Les gouvernements ont-ils créé la crise ? Les gouvernements peuvent-ils contrôler la crise et surtout ses effets sociaux ? Il semble bien que non ! Et bien sûr que non ! La crise de 2008 est mondiale, ses causes sont globales, et ses responsables sont introuvables dans un rayon de 500 kilomètres autour de chaque citoyen. L'indignation croissante, dispersée, fragmentée, face à une telle chose devrait être globale, mondiale, internationale, alors que, pour le moment, elle n'est ni organisée ni encadrée dans son expression politique. Comment passer des manifestations de rue aux propositions ?

5. Stéphane Hessel, *Indignez-vous !*, Montpellier, Indigène éditions, 2010.

Première question. Pourquoi la Banque centrale européenne inonde-t-elle d'argent à 1 % d'intérêt le secteur bancaire européen, alors que ces banques (dans plusieurs pays) ouvrent des crédits aux institutions gouvernementales (mairies, provinces, régions, institutions nationales) à 5 % ? Ah, c'est qu'on ne peut pas laisser tomber le secteur bancaire parce qu'il n'y aurait notamment plus de crédit. Mais il n'y a plus de crédit de toute façon ! Et le citoyen peut se demander, entre autres questions et en fonction de son modeste et limité champ de compréhension, pourquoi la BCE est en train de subventionner les banques privées en leur garantissant un bénéfice de 4 % à trois ou cinq ans ? Et question subsidiaire du citoyen : est-il certain que la BCE puisse offrir ces crédits aux banques privées *sans aucune contrepartie d'aucune sorte* ?

Deuxième question. Les idéologies sont-elles mortes et enterrées ? La lutte des classes a-t-elle disparu ? Pourtant les idéologies ne disparaissent jamais totalement, elles ont toujours existé et existeront toujours car, comme l'énergie, selon les lois de la physique, qui ne se crée ni ne se détruit, elles se transforment. Le propre de toute société est de se doter d'institutions, de lois et de formes de légitimités sociales pour que les contradictions sociales entre classes, groupes, factions, etc., s'expriment par des canaux non destructifs. Or c'est cela qui a été pulvérisé par la crise et ses conséquences concrètes sur nos systèmes politiques. Le débat sur comment, en temps de crise, combiner de manière adéquate des mesures de rigueur, de discipline économique et de stimulation de l'économie est vieux de plus d'un siècle, comme le débat sur le chômage, l'inflation, la dette, le déficit et leurs utilisations stratégiques.

Troisième et dernière question. Peut-on réellement penser que les idéologies et les classes ont disparu ? Les idéologies vont aujourd'hui de l'indignation au fatalisme, en passant par l'ingéniosité et la superficialité du récit des partis politiques et par l'éloignement de la citoyenneté qui en découle. En dernière instance, le problème est différent : la lutte des classes, appelez-la comme vous voulez, existe et continuera d'exister, mais, à l'heure actuelle, nous ne savons pas quelles sont les classes qui s'affrontent. Nous devons repenser profondément une des plus grandes mutations des vingt ou trente dernières années, la véritable complexité de notre société contemporaine : ses lignes de fracture, ses lignes de confrontation, la fragmentation de ses champs de revendications et surtout comment ses multiples représentations d'intérêts ont changé,

tant la relation aux partis politiques qu'aux syndicats, ou aux diverses formes associatives de la société civile. C'est-à-dire, face à la crise actuelle, qui représente qui, de quelle manière et avec quels moyens d'action ? Et avec quels objectifs ?

RÉSUMÉ

La crise économique et financière internationale s'est installée dans le temps, sa durée est imprévisible, et surtout, règne une grande incertitude en ce qui concerne le monde « du jour d'après ». L'enjeu de fond semble être la nature du changement du rapport entre la société et la politique, les formes de représentation des intérêts sociaux, les nouveaux clivages qui divisent nos sociétés et ne répondent plus à l'idée traditionnelle de « luttes de classe ». Un des grands dangers, à l'heure actuelle, est celui de la croissante fragmentation des « champs et modes de réaction » des différents groupes sociaux. Ou bien la politique revient, ou on n'a plus rien à dire, sinon subir le diktat systémique des marchés.

CHRONIQUES

Boris Barraud*

AUDIOVISUEL ET PLURALISME POLITIQUE

DE QUELQUES PÉRÉGRINATIONS DU CSA ENTRE RÉALISME ET IDÉALISME

Lors des élections législatives de 1955, les citoyens français eurent pour la première fois la possibilité de suivre une campagne politique officielle grâce à leurs postes de radio et de télévision. Cette révolution de la scène politico-médiatique demeura cependant plutôt confidentielle et le scrutin ne se joua que partiellement sur les ondes. Plus tard, en 1965, à l'occasion de l'élection présidentielle, Charles de Gaulle et François Mitterrand surent en revanche parfaitement jouer de ces instruments de communication qui devenaient, pas à pas, incontournables dans tous les foyers. Aussi, très vite, dès 1969, ces campagnes audiovisuelles furent-elles saisies par le droit, en l'occurrence par une directive du conseil d'administration de l'ORTF[1] posant le principe d'un accès pluraliste à l'antenne. L'objectif du pluralisme politique est de garantir une totale liberté des récepteurs de l'information, c'est-à-dire d'assurer aux téléspectateurs et auditeurs l'accès à une information politique pleine et entière leur permettant d'exercer leur rôle d'électeurs en citoyens éclairés. En effet, du pluralisme procède la liberté d'opinion – liberté consacrée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – et de la liberté d'opinion procède le choix, le vote, la démocratie.

Toutefois, par cet article 11, c'est davantage une incitation en faveur des éditeurs de presse écrite – soit en faveur des émetteurs de l'information – que les révolutionnaires avaient voulu édifier ; et la loi du 29 juillet 1881 était venue graver dans le marbre la liberté de la presse. Aujourd'hui, cette dernière est intangible.

* LID2MS (Laboratoire interdisciplinaire de droit des médias et des mutations sociales, EA n° 4328), Université d'Aix-Marseille.

1. Directive du 12 novembre 1969.

La question d'une cohabitation forcée avec le principe de pluralisme politique ne se pose donc en aucune façon en la matière et les quotidiens ou périodiques partisans poussent explicitement derrière leurs candidats favoris. Le pluralisme est par conséquent externe, assuré par le vaste choix offert par les éditeurs. À l'inverse, la liberté de communication audiovisuelle doit être abordée à travers le prisme d'un pluralisme interne. Ainsi, les lois du 29 juillet 1982[2] et du 30 septembre 1986[3] consacrent-elles une liberté des récepteurs, le droit des citoyens à une communication libre et pluraliste des courants de pensée et d'opinion. Cette différence de traitement entre liberté de la presse et liberté de communication audiovisuelle s'explique, notamment, par des raisons techniques, c'est-à-dire par l'impossibilité matérielle et physique de multiplier les réseaux et les opérateurs. Cependant, à l'heure des « autoroutes de l'information », cette interprétation perd beaucoup de sa congruence.

Le Conseil constitutionnel, à plusieurs reprises, a souligné les liens étroits qui existent entre pluralisme et vie politique. Il a estimé que « le respect du pluralisme est une des conditions de la démocratie[4] » ou, plus profondément, que « le pluralisme constitue le fondement de la démocratie[5] ». Les Sages de la rue de Montpensier ont élevé le principe de pluralisme – « exigence[6] » et « objectif de valeur constitutionnelle[7] » aujourd'hui repris par l'article 34 de la Constitution – au rang de méta-principe transformant sensiblement les caractères de la liberté de communication et autorisant, en particulier, l'édiction de dispositifs anti-concentrations[8]. Ledit principe justifie également la mise en place d'un régime juridique spécifique afin d'assurer l'équité, parfois l'égalité, des temps de parole et, plus rarement, des temps d'antenne des formations et personnalités politiques[9].

Cette question d'un pluralisme politique en matière audiovisuelle ne constitue en aucun cas une exception française – et c'est heureux – puisque nombre d'États européens connaissent un cadre réglementaire aux fins similaires. En revanche, cette philosophie ne trouve nul écho dans les pays anglo-saxons où les partis, moins nombreux, profitent d'une entière liberté de promotion. C'est ainsi qu'existent de véritables, bien qu'implicites, « chaînes de partis[10] ». En France, au-delà de la stricte interdiction du recours à la propagande en dehors de certains espaces spécifiques, il ne fait aucun doute que les éditeurs de services, qui se financent – dans des proportions variables – par la publicité commerciale, n'ont guère intérêt à afficher un quelconque engagement politique

2. Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.
3. Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.
4. Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.
5. Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990.
6. Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009.
7. Décision n° 93-333 DC du 21 janvier 1994.
8. Article 43 de la loi du 30 septembre 1986.
9. Le temps de parole correspond à la diffusion de toute intervention d'une personnalité politique, d'un candidat ou d'un soutien ; le temps d'antenne englobe les propos, mais aussi l'ensemble des éléments éditoriaux s'intéressant à un candidat ou à son parti.
10. Est ici fait référence, par exemple, aux liens étroits entretenus, aux États-Unis, entre le Parti républicain et la chaîne Fox News.

puisque cela aurait pour effet de les isoler d'une frange considérable de la population. Le législateur ne s'est néanmoins pas dispensé de se saisir des temps de parole et temps d'antenne afin de prévenir toute dérive, dérive qui pourrait intervenir en particulier par le truchement des forces économiques.

La loi du 30 septembre 1986, à son article 3-1, confie au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le soin de mettre en œuvre la liberté de communication audiovisuelle, dans les conditions par elle définies et, spécialement, à l'aune de l'impératif de pluralisme des courants de pensée et d'opinion. En conséquence, ledit Conseil précise ses exigences dans les conventions conclues avec les chaînes privées ainsi que dans les cahiers des charges des chaînes publiques[11]. Il communique alors chaque mois aux présidents des deux assemblées comme aux responsables des formations politiques représentées au Parlement les relevés des temps d'intervention[12].

La dernière élection présidentielle a mis en exergue certaines carences du régime juridique du pluralisme politique, notamment un manque de pragmatisme fort dommageable pour le débat démocratique. Or, même si le cadre dessiné par le législateur et l'autorité de régulation est appliqué à la lettre par les éditeurs de services – aucune sanction n'a jamais été prononcée sur ce fondement[13] –, il s'agit là de considérations essentielles tant, plus que jamais, les médias audiovisuels sont en mesure de modeler l'opinion publique. Avant d'aborder les règles spécifiques aux périodes électorales et, spécialement, à l'élection présidentielle, il faut rappeler celles applicables en temps ordinaire, d'autant plus qu'elles ont récemment connu une révolution.

Le pluralisme politique hors période électorale : un régime réaliste

Hors période électorale, le respect du principe de pluralisme politique est apprécié suivant un rythme qui permet de lisser les effets de l'actualité, ce dont il faut se féliciter. La grande priorité conférée au Parti socialiste durant ses « primaires citoyennes » de l'automne 2011 en est la parfaite illustration. Partant, le CSA procède seulement à un contrôle trimestriel des journaux d'information et à un contrôle semestriel des magazines et autres reportages. Le régime est déclaratif : il revient aux chaînes et stations d'effectuer les relevés puis de les transmettre, mensuellement, à l'autorité de régulation. De manière aléatoire, des vérifications de l'exactitude de ces chiffres sont effectuées par une cellule d'« observateurs », généralement des étudiants munis de chronomètres manuels[14].

Quant à la répartition du temps de parole entre les diverses formations politiques, si le CSA avait trouvé un juste équilibre à travers la règle dite « des trois tiers », la récente prise en compte des interventions du président de la République par le Conseil d'État l'a obligé à repenser cette position.

11. Seules deux chaînes échappent à l'autorité du CSA : LCP et Public Sénat qui relèvent exclusivement du Parlement.

12. Article 13 de la loi du 30 septembre 1986.

13. Il faut relever toutefois quelques mises en demeure, bien qu'il ne s'agisse pas de sanctions au sens strict.

14. Pour les services représentant 70 % des audiences (TF1, France 2, France 3, Canal + et M6), ces contrôles sont en revanche systématiques.

1969-2009. La « règle des trois tiers » : un cadre conforme à l'esprit de la Ve République

Le CSA a longtemps appliqué aux éditeurs privés de services de radio et de télévision ainsi qu'aux sociétés nationales de programmes un cadre de droit communément résumé par l'expression « règle des trois tiers ». Cette dernière avait pour origine la directive du conseil d'administration de l'ORTF de 1969, laquelle promouvait « l'équilibre entre les représentants des pouvoirs publics, ceux qui les approuvent et ceux qui les critiquent ». Cette disposition avait, par la suite, été reprise telle une coutume, avant que le régulateur de l'audiovisuel, par une délibération du 8 février 2000[15], ne lui confère un second souffle. Le gâteau du temps de parole devait donc se voir découpé en trois parts égales attribuées au gouvernement, à la majorité parlementaire et à l'opposition parlementaire. Ainsi, il était à la fois tenu compte de la légitimité démocratique issue des urnes et du multipartisme ; mais n'étaient guère distingués les différents courants, les différents partis composant chacun de ces groupes. Or il va de soi qu'opposition et majorité ne parlent jamais d'une seule voix et que leurs sensibilités sont multiples. Manquaient donc des précisions concernant l'organisation interne des blocs.

En outre, le CSA avait précisé, dans sa délibération de 2000, que les partis non représentés au Parlement devaient bénéficier d'un temps de parole attribué suivant le principe de l'équité[16]. Ce dernier s'apprécie selon des indices tels que la représentativité, la notoriété ou la popularité qui peuvent être jaugés tout particulièrement au sortir de sondages d'opinion dont l'extraordinaire influence sur le jeu politique ne manque pas d'interroger[17]. Puis, en 2006[18], l'autorité administrative avait ajouté que cette solution avait également vocation à concerner les autres formations politiques représentées au Parlement[19]. Dans les faits, partis représentés et non représentés au Parlement profitaient de 5 à 10 % du temps de parole total. Le CSA avait donc érigé une étrange figure : un triangle à quatre côtés.

En 2008, une proposition de loi a été déposée aux fins d'amender la « règle des trois tiers » en incluant les interventions du chef de l'État dans le temps de parole du gouvernement[20]. Le terrain étant éminemment polémique, au-delà d'être politique, les discussions se sont alors avérées pour le moins houleuses ; et, finalement, cette initiative provenant de l'opposition socialiste n'a pas abouti. Mais le débat s'est poursuivi sur le terrain contentieux ; et c'est en définitive le Conseil d'État qui a conduit le CSA à récrire cette règle qui pourtant, depuis 1969, avait démontré son aptitude à permettre une convenable

15. CSA, délibération du 8 février 2000 relative aux modalités d'évaluation du respect du pluralisme politique dans les médias.

16. Était alors spécialement concerné le Front national.

17. Voir les travaux de la Commission des sondages (www.commission-des-sondages.fr).

18. CSA, délibération du 13 juin 2006 complétant celle du 8 février 2000 (note 15 ci-dessus).

19. Il s'agissait tout particulièrement du MoDem et de Debout la République, suite à l'éclatement de l'UDF.

20. *JOAN*, 22 mai 2008, proposition de loi relative au pluralisme dans les médias et à la prise en compte du temps de parole du président de la République ; *JOAN*, 27 novembre 2008, projet de loi relatif à la communication audiovisuelle.

répartition du temps d'antenne[21]. Seulement la pratique de la fonction présidentielle avait sensiblement évolué.

2009. Prise en compte des interventions du président de la République : un cadre adapté à la pratique des institutions

Loin du discours de Bayeux et après Jacques Chirac, une mutation – si ce n'est un renversement – du rôle et de la posture du président de la République a pu être constatée. Les causes de ces changements ne se situent sans doute pas plus dans la personnalité du président élu en 2007 que dans la modification du rythme de la vie politique française, suite au passage du septennat au quinquennat en 2000[22]. Du fait de la concomitance nouvelle entre élections présidentielle et législatives, le programme mis en œuvre durant la législature est désormais identifié comme celui du chef de l'État, tandis que l'équilibre au sein de l'exécutif bicéphale tombe en lambeaux. Quelles qu'en soient les explications, il n'est pas exagéré d'évoquer une « hyper-présidence ». Cette rupture dans le cours de la Ve République ne pouvait rester sans conséquences sur les règles relatives au pluralisme politique[23].

Deux députés avaient, en 2009, écrit au président du CSA afin de dénoncer ce qu'ils qualifiaient d'« anomalie démocratique ». Le régulateur n'avait guère donné suite à cette plainte, rappelant que, suivant la position des rédacteurs de 1958, le président se place au-dessus des rivalités partisanes : c'est un arbitre situé en dehors de l'affrontement politique permanent et, surtout, le représentant de tous les Français[24]. D'aucuns se sont étonnés d'un tel manque de pragmatisme, normalement l'une des qualités cardinales des autorités administratives indépendantes.

Par sa décision du 8 avril 2009[25], le Conseil d'État observe un renversement de jurisprudence. Il édifie trois principes obligeant le CSA à retoquer substantiellement la « règle des trois tiers ». En premier lieu, les interventions du président de la République ne doivent plus être, par nature, immunisées contre toute prise en compte. De plus, le temps de parole des conseillers du président doit être lui aussi décompté. Enfin, la parole institutionnelle du chef de l'État doit être préservée à travers une limite : seuls sont concernés les propos intégrant le champ du « débat politique national ». Découlent de ces directives du juge administratif certains obstacles bien compris, et notamment celui de la ligne de partage entre discours relevant de la sphère partisane et discours relevant de l'exercice par le président des fonctions qui lui sont assignées par

21. Longtemps, ladite règle est demeurée – c'était la preuve de ses grandes qualités – éloignée des prétoires. Simplement, le Conseil d'État l'avait validée dans une décision datée du 7 juillet 1999 (*Front national*, req. n° 198357, *Rec.*).

22. Pascal Mbongo, « Le temps de parole présidentiel. Une querelle de Ramus ? », *Légipresse*, mai 2009, n° 261, p. 59-60.

23. Jean-Pierre Camby, « Verbe présidentiel et pluralisme des expressions politiques », *RDP*, n° 6, septembre 2009, p. 1705. L'auteur rappelle cette statistique : alors qu'entre 1989 et 2005 le chef de l'État monopolisait en moyenne 7 % du temps de parole des personnalités politiques, entre juillet 2007 et juillet 2008, il en monopolisait 20 %.

24. En 2005, le Conseil d'État avait jugé que les interventions du président de la République devaient être exclues des règles d'accès équitable aux ondes résultant d'une recommandation du CSA. CE, 13 mai 2005, *Hoffer*, req. n° 279259, *AJDA*, 2005, p. 1031.

25. CE, 8 avril 2009, *Hollande et Mathus*, req. n° 311136, *Rec.*

l'article 5 de la Constitution. Ainsi n'est-il pas rare que, à l'occasion de sommets internationaux par exemple, il aborde des thématiques de politique intérieure. Et puis, puisqu'il appartient aux chaînes de transmettre leurs relevés, c'est aux journalistes de trancher parmi les dires du chef de l'État entre ceux qui correspondent à la charge présidentielle telle que pensée par les « pères fondateurs » de la IVe République et ceux qui n'y correspondent guère. Or il n'est pas évident qu'ils disposent à la fois de la compétence et du temps pour accomplir cette mission avec diligence.

Par suite, il revenait au CSA de dessiner concrètement les conséquences du choix opéré par le Conseil d'État. Une nouvelle méthode de calcul a donc été adoptée, par une délibération datée du 21 juillet 2009[26]. Si, jusqu'alors, les décomptes des temps de parole étaient uniquement quantitatifs, ils allaient devenir également qualitatifs puisque, désormais, il s'agit de rechercher si les propos du président ou de ses collaborateurs, « en raison de leur contenu ou de leur contexte, relèvent du débat politique national ». Lorsque tel est le cas, ce temps est ajouté à celui du « bloc majoritaire », c'est-à-dire gouvernement et majorité parlementaire. En revanche, il n'y a pas lieu, « en raison de sa place dans l'organisation des pouvoirs publics constitutionnels », de comptabiliser toute autre intervention du président de la République. De son côté, l'opposition parlementaire bénéficie d'au minimum la moitié du temps de parole total de la majorité ; son droit d'accès à l'antenne a donc été mécaniquement augmenté, en proportion de l'accroissement de celui du bloc majoritaire par l'inclusion des interventions présidentielles. Enfin, les autres formations présentes au Parlement et les partis non représentés continuent de profiter d'un accès équitable à l'antenne.

Dans le contexte actuel, la question du pluralisme politique doit affronter d'autres pierres d'achoppement, en particulier lorsque des personnalités du monde médiatique comme Nicolas Hulot se lancent dans l'arène. Et *quid* du membre de la majorité qui critique l'action de cette dernière et dont le temps de parole est pourtant décompté parmi celui du bloc majoritaire ? Le cas Dominique de Villepin l'a suffisamment démontré, il y a là une incohérence patente. Surtout, il est permis de s'interroger quand, à l'approche d'une échéance présidentielle, le président de la République sortant – étant de notoriété publique candidat à sa succession, mais sans avoir fait aucune annonce en ce sens – prend la parole, quand bien même en dehors du « débat politique national ».

Parmi les députés qui avaient sollicité, en 2009, une évolution de ce cadre juridique se trouvait l'actuel président de la République, François Hollande. Or, si celui-ci adopte une pratique de la fonction présidentielle conforme à la pensée du général de Gaulle et de Michel Debré, ce que voudrait la logique – mais politique n'est pas toujours logique, loin s'en faut –, pourrait se poser la question d'un retour à la « règle des trois tiers ». En pratique, cependant, la difficulté se règle d'elle-même : dès lors que le président n'intervient jamais dans le champ du « débat politique national », ses prises de parole ne sont jamais comptabilisées.

Globalement, l'état actuel de la régulation des temps de parole des personnalités et partis politiques, hors période électorale, semble satisfaisant. Il assure une représen-

26. CSA, délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision.

tation de l'opposition suffisante, tout en étant assez souple pour ne pas risquer de saborder le débat. De plus, l'indépendance des médias audiovisuels et leurs intérêts économiques les conduiraient forcément, en l'absence d'un tel cadre contraignant, à proposer à cette opposition un accès à l'antenne important ; car la vie et le dialogue démocratiques sont – certes moins que les séries B américaines ou que la « téléréalité » – une source d'audience non négligeable. Reste que la bipolarisation est de plus en plus nette, le bipartisme de plus en plus indiscutable. Ces conclusions sont néanmoins loin d'être valables pour le temps de l'élection.

Le pluralisme politique en période électorale : un régime idéaliste

Le CSA distingue deux moments et deux régimes du pluralisme politique[27] : avant le début de la campagne officielle est appliqué le principe d'équité ; au cours de la campagne officielle est appliqué le principe d'égalité. Mais l'élection présidentielle du printemps 2012 a montré les limites pratiques et le manque de pragmatisme accompagnant l'idéalisme de ces règles par trop sophistiquées. À l'aune de cette expérience, une réforme paraît nécessaire.

Le respect du principe d'équité durant la campagne électorale officieuse : un cadre complexe et incompris

Concernant l'élection présidentielle, ce qu'il est permis de qualifier de « campagne électorale officieuse » se scinde en deux sous-périodes :
– du 1er janvier à la veille de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats habilités par le Conseil constitutionnel, ceux-ci, qu'ils soient déclarés ou seulement présumés[28], bénéficient d'une audience accordée selon l'équité ;
– du jour de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne officielle, les candidats et leurs soutiens[29] ont droit, d'une part, à un temps de parole égal et, d'autre part, à un temps d'antenne équitable.

Classiquement, l'équité s'apprécie suivant un faisceau d'indices et, en particulier, en fonction de la représentativité, c'est-à-dire en s'attachant aux enquêtes d'opinion ainsi qu'aux résultats du candidat ou de son parti lors des plus récents scrutins. Mais le CSA indique que la représentativité doit également être établie en considération du degré d'implication concrète dans la campagne, laquelle se traduit habituellement par l'organisation de réunions publiques, la participation à des débats ou toute initiative permettant de porter à la connaissance de la population les

27. CSA, recommandation n° 2011-3 du 30 novembre 2011 à l'ensemble des services de radio et de télévision concernant l'élection du président de la République ; recommandation n° 2011-2 du 4 janvier 2011 relative aux élections cantonales des 20 et 27 mars 2011. Le CSA adopte une telle recommandation pour toute élection officielle ou en cas de référendum (art. 16 de la loi du 30 septembre 1986).

28. Selon l'autorité de régulation, un candidat déclaré est « toute personne qui a manifesté publiquement sa volonté de concourir, même en l'assortissant de conditions », alors qu'un candidat présumé est « toute personne qui recueille des soutiens publics et significatifs en faveur de sa candidature ».

29. Un soutien est défini comme « toute personne qui appelle explicitement à voter en faveur d'un candidat ».

éléments d'un programme politique. Mesurer l'équité et assurer son respect n'est donc pas une mince affaire pour les éditeurs de services audiovisuels. Le principe est flou, de même que les critères qui s'y attachent. Or, l'enjeu que revêt une élection présidentielle étant bien compris, l'autorité de régulation se montre beaucoup plus attentive et moins compréhensive qu'en temps ordinaire.

En outre, dans sa recommandation, cette dernière détaille : « Lorsqu'un candidat ou l'un de ses soutiens est investi de fonctions officielles, ses interventions sont comptabilisées si elles contribuent à dresser un bilan de l'action passée, si elles exposent les éléments d'un programme, ou si elles peuvent avoir une incidence directe et significative sur le scrutin en excédant manifestement le champ de leurs fonctions. » À l'instar de la règle spécifique au temps de parole du président de la République en période normale, c'est un décompte qualitatif qui est à effectuer, en recherchant si les propos entrent ou non dans le cadre de la campagne électorale. Or procéder à un contrôle qualitatif, subjectif, s'avère nécessairement plus périlleux que de procéder à un contrôle quantitatif, mécanique.

La recommandation prévoit encore les échéances auxquelles les chaînes de radio et de télévision doivent transmettre leurs relevés de temps de parole, lesquels sont ensuite publiés. C'est un rythme dix fois supérieur à celui des périodes non électorales qui est imposé. Ces mécanismes apparaissent trop abscons aux yeux des responsables de programmes qui, dès lors, préfèrent remplacer temporairement leurs émissions politiques par des émissions dépolitisées qui, tout en étant autant aptes à appâter le « temps de cerveau disponible » – si ce n'est plus ! –, présentent moins de risques. C'est bien sûr le débat démocratique qui en pâtit. On imagine alors quelle peut être la situation lorsque, au cours de la campagne électorale officielle, le principe d'égalité subroge le principe d'équité.

Le respect du principe d'égalité pendant la campagne électorale officielle : un cadre strict et paralysant

En vertu du principe d'égalité des temps de parole et des temps d'antenne[30], tous les « candidats habilités[31] » doivent bénéficier d'une visibilité équivalente, qu'on leur prête 30 % d'intentions de vote comme 0,1 %. Aussi de nombreuses rédactions pestent-elles contre une telle doctrine qui, si elle a vocation à permettre aux « petits » candidats de présenter pleinement leurs projets, impose une gestion proche de l'impraticable et une moindre connaissance par les citoyens des propositions des quelques candidats en mesure de l'emporter ou, du moins, d'accéder au second tour.

À l'inverse de la période électorale officieuse et du principe d'équité la régissant, la règle est ici, d'un point de vue théorique, simplissime : chacun a droit à une même part du gâteau, sans besoin de réfléchir plus avant. Mais, comme souvent, si l'égalité est sur le papier une idée magnifique, elle est source, en pratique, de complications et d'obstacles matériels dédaléens. Vaut-il mieux se partager inégalement un gros gâteau ou se partager également un petit

30. Il résulte du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, article 15. Ce texte prévoit que la campagne électorale officielle débute le deuxième lundi précédant le jour du scrutin.

31. Il est bon de rappeler qu'ils étaient 10 en 2012, 12 en 2007 et 16 en 2002.

gâteau ? L'électeur se retrouve ainsi, durant les deux semaines qui précèdent l'élection, dans une situation ubuesque : lorsqu'il allume son téléviseur pensant pouvoir assister au discours de l'un des candidats, il découvre face à lui des journalistes se confondant en excuses car ne pouvant le retransmettre – « les règles imposées par le CSA nous en empêchent ». Alors ce même électeur patiente jusqu'au journal télévisé suivant. Mais ne lui seront proposés que de trop brefs sujets, ces derniers facilitant l'administration et l'équilibrage des temps d'antenne.

Le courroux des médias audiovisuels n'est donc guère dénué de fondement. Le principe d'égalité ne peut être respecté qu'au prix de pratiques et de sacrifices peu compatibles avec l'attente populaire de débats et discours ; et nombre de journalistes de dénoncer « une comptabilité médiocre et perverse[32] » ou d'opter pour un « viol de la loi pendant un mois[33] ».

Quel sinistre que de devoir renoncer à un débat parce que l'un des candidats refuse d'y participer ! Quel sinistre que de se résigner à n'en inviter aucun parce qu'un seul n'est pas disponible ! Quel sinistre que d'avoir si peu de carburant pour faire fonctionner la grande machine de l'opinion, la belle mécanique démocratique !

Démocratie et État de droit requièrent des campagnes électorales – et, plus largement, une vie politique – transparentes et équilibrées. Le régime juridique du pluralisme politique en matière audiovisuelle se doit de répondre à ces conditions ; et c'est peu de dire que l'enjeu est de taille. Or, si nul ne le conteste parmi les partis, les éditeurs de services de télévision ou de radio, en revanche, se plaignent de sérieuses difficultés de mise en œuvre. D'aucuns expliqueront cette mutinerie médiatique, plus ou moins à juste titre, par le fait que des opérateurs commerciaux en quête des meilleures audiences souhaitent nécessairement présenter au public ses favoris plutôt que les « petits » candidats. Au-delà, c'est la complexité induite par les principes d'équité et d'égalité qui les mécontente et, parfois, les conduit à renoncer à leur mission d'information ou, en tout cas, à la travestir dans un sens qui ne convient guère.

Le cadre établi par le CSA, au terme d'une association peu heureuse avec le législateur et le Conseil constitutionnel, n'est donc pas satisfaisant. Il emporte une réduction considérable de l'audience des femmes et hommes politiques des formations de gouvernement, à un moment où les citoyens souhaitent que leur soient expliqués et réexpliqués les enjeux et propositions en présence. On se situe à des années-lumière de la transparence que permet, par exemple, un « gouvernement virtuel » anglais[34]. Peut-on comprendre, si ce n'est accepter, que davantage d'émissions politiques soient programmées hors période électorale que durant la période électorale ? À l'évidence, le régulateur doit repenser sa réglementation afin d'introduire une dose de souplesse et de pragmatisme là où, aujourd'hui, l'excès d'idéalisme mène à une semi-paralysie du débat démocratique.

Au terme de cette étude, il est tentant de militer en faveur d'un principe d'égalité

32. Claude Sérillon, *Libération*, 2 janvier 2012.
33. Jean-Michel Aphatie, dans l'émission *Médiasphère* de LCI, le 20 janvier 2012.
34. Le *shadow cabinet*, formé par l'opposition, prend la place du gouvernement officiel en cas de victoire aux élections à la Chambre des communes. L'électeur anglais est ainsi parfaitement informé de la politique qui sera menée et vote en toute connaissance de cause.

réduit à la portion congrue, réservé aux derniers instants précédant l'élection, à la dernière semaine par exemple. Durant le reste de la campagne officielle et, *a fortiori*, durant la campagne officieuse, seul le principe d'équité est viable et apte, paradoxalement, à nourrir la discussion politique. Mais encore faut-il que ledit principe soit explicité par différents critères objectifs, aisément compréhensibles et applicables ; cela afin d'éviter que les journalistes ne se retrouvent livrés à eux-mêmes et, partant, sujets aux interprétations cacophoniques et aux blocages. Un brin de souplesse et un brin de précision, telle est la recette de la potion magique.

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot *

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er janvier – 31 mars 2012)

Allemagne

3 février 2012. **Immunité de l'État**. La Cour internationale de justice juge le 3 février que l'Italie avait violé l'immunité de l'État allemand en permettant à des victimes italiennes du IIIe Reich d'entamer des poursuites judiciaires en Italie. Elle considère que l'immunité des États est un « des principes fondamentaux de l'ordre juridique international » qui ne saurait souffrir d'exception. La défense de l'Italie était assurée par le professeur Pierre-Marie Dupuy.

Février 2012. **Président fédéral.** Le président Christian Wulff, accusé de mensonge par omission en 2010 à propos de ses liens d'affaires avec le riche entrepreneur Egon Geerkes, aurait fait pression le 12 décembre sur le quotidien populaire *Bild* pour empêcher certaines informations.

Le 4 janvier, tout en reconnaissant « une grave erreur », il entend rester à son poste et le même jour Angela Merkel lui renouvelle son soutien. Pourtant il démissionne le 17 février. C'est l'action de Clemens Eimterbäumer, 41 ans, procureur de Hanovre, qui, en demandant la levée de son immunité le 16 février, a été décisive. Le président du Bundestag, Horst Seehofer, assure l'intérim.

Le président est élu par la *Bundesversammlung* (Assemblée fédérale) qui réunit 1 244 membres, à savoir les 622 membres du Bundestag et un nombre égal de délégués élus par les Landtage (parlements locaux) Le 19 février, la Chancelière se prononce avec les leaders de la CDU-CSU, du FDP, du SPD et des Verts en faveur du pasteur Joachim Gauck, 72 ans, militant des droits civiques, premier commissaire fédéral aux archives de la Stasi, qui avait été candidat de l'opposition en 2010 contre Wulff. C'est un camouflet pour la chancelière. Seule Die Linke ne le soutient pas. De façon un peu curieuse, elle présente Beate Klarsfeld, 73 ans, « chasseuse de nazis » mais en désaccord avec Die Linke,

* Université de Poitiers et CNRS – UMR 6224 CECOJI.

notamment sur Israël, et qui soutient en France le président Sarkozy… Cette élection réunissant majorité et presque toute l'opposition est peut-être l'annonce d'une future grande coalition.

Joachim Gauck obtient 991 voix contre 126 à Beate Klarsfeld et 3 à Olaf Rose, candidat du NPD (extrême droite). Il y a eu 108 abstentions et 4 bulletins nuls.

Avec Joachim Gauck, l'Allemagne a un président qui correspond parfaitement à la fonction.

Le fait que le président Christian Wulff devrait toucher un traitement de 199 000 € annuels après son départ sans compter une voiture, un secrétaire et un bureau suscite de vives polémiques. Ses prédécesseurs encore en vie ne souhaitent pas être présents à la cérémonie d'adieu.

14 février 2012. **Rémunération des enseignants du supérieur**. La Cour de Karlsruhe estime que le niveau de rémunération d'un professeur de chimie de Gießen (3 890,03 € + 23 € de rémunération variable) est « d'évidence insuffisant » pour permettre à ce professeur d'avoir un niveau de vie « conforme à son grade, aux responsabilités liées à sa fonction et à l'importance du fonctionnariat pour la collectivité ». La Cour demande au législateur de changer la réglementation d'ici le 1er janvier 2013. C'est une remise en cause de la réforme de 2005. Le salaire des professeurs n'augmente plus avec l'ancienneté, il est constitué d'une rémunération de base, inférieure de 25 % à celle de l'ancien système, et d'une part variable liée « à la performance » pour compenser cette perte. Ces primes sont en moyenne de 900 € par mois pour un professeur. La Cour constate notamment que la grille des salaires des professeurs est moins avantageuse que celle de hauts fonctionnaires, et bien sûr du secteur privé. Les juges veulent préserver « l'attractivité du statut de fonctionnaire » pour les personnes qualifiées. On peut se demander si la Cour dont nombre de membres sont professeurs de l'enseignement supérieur n'est mieux à même de comprendre cette catégorie de personnes que notre Conseil constitutionnel dont les professeurs sont aujourd'hui absents…

28 février 2012. **Fonds européen de stabilité financière**. Le 28 février, la Cour de Karlsruhe déclare en grande partie inconstitutionnelle la convocation d'une commission extraordinaire, composée seulement de 9 députés, afin d'assurer le contrôle parlementaire des décisions relatives au FESF : « la procédure de contrôle doit associer davantage l'ensemble des députés et sa composition mieux refléter les rapports de majorité » au sein du Bundestag.

Le 21 mars, le Conseil des ministres approuve le collectif budgétaire nécessaire pour le paiement anticipé de la part de l'Allemagne au mécanisme européen de stabilité (MES).

Birmanie

Janvier-mars 2012. **Élections législatives**. La Ligue nationale pour la démocratie d'Aung San Suu Kyi veut participer aux élections du 1er avril. Le Prix Nobel de la paix pourrait jouer un rôle au sein du gouvernement civil. Elle se dit prête à y entrer.

Le 12 janvier, le pouvoir décide la libération de 650 détenus principalement politiques, dont des chefs de la révolte étudiante de 1988 comme Min Ko Naing, 49 ans, Gambira, 31 ans, moine bouddhiste leader de la « révolution de safran » en 2007, Khun Htun Oo, 68 ans, chef de la minorité shan, Hla Hla Win, 25 ans, journaliste. Des mesures de libération visent également des

membres du clan militaire comme la fin de l'assignation à résidence de Khin Nyunt, ancien Premier ministre et ancien chef des services de renseignements, qui était privé de ses mouvements depuis 2004. Cependant, Shin Gambira, moine bouddhiste, figure de la « révolte de safran », est interpellé dans la nuit du 9 au 10 février dans son monastère de Rangoun. Il serait entré par effraction dans des monastères fermés par les autorités.

Le 14 janvier, Alain Juppé, ministre français des Affaires étrangères, commence une visite au moment où la censure se libéralise fortement. C'est la première visite d'un ministre français des Affaires étrangères depuis 1948. Le 15 janvier Alain Juppé remet la Légion d'honneur à Aung San Suu Kyi. Il rencontre les autorités birmanes.

Le 23 janvier, l'Union européenne décide d'alléger le régime des sanctions, notamment en ce qui concerne les interdictions de visa frappant les principaux membres du régime. Le commissaire européen au Développement, Andris Piebalgs, effectue une visite les 12 et 13 février en Birmanie. C'est le premier responsable de la Commission à rencontrer le président Thein Sein avant la visite de Catherine Ashton. Une représentation de l'UE sera ouverte en avril.

Quelques heures après avoir été dénoncées par la Ligue nationale pour la démocratie, les restrictions contre ce parti sont levées par la commission électorale.

Le 2 mars est le 50e anniversaire de l'instauration d'une dictature militaire en Birmanie par le général Ne Win.

La junte censure des propos d'Aung San Suu Kyi dans lesquels elle avait critiqué les militaires.

Bosnie-Herzégovine

5 et 12 janvier 2012. **Premier ministre**. Vjekoslav Bevanda, 56 ans, croate, Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine, ancien banquier, est proposé comme Premier ministre le 5 janvier et confirmé par le Parlement le 12 par 31 voix contre 2. C'est la conséquence de l'accord intervenu le 28 décembre entre les leaders des trois communautés. Le ministre des Affaires étrangères est bosniaque et celui de l'Économie, serbe. Il remplace Nikola Špirić, 55 ans, Alliance des sociaux-démocrates indépendants, serbe, qui était à ce poste depuis le 11 janvier 2007.

Chine

Janvier et 3-4 mars 2012. **Expérience démocratique**. Lin Zuluan, un des dirigeants de la révolte du village de Wukan (sud) qui s'était soulevé en décembre contre des saisies de terres par les autorités, est nommé à la tête du comité local du Parti communiste. Les expropriations sont un problème épineux, les paysans accusant les cadres locaux corrompus.

Après des mois de protestation et de répression, les habitants de Wukan dans le Guangdong participent les 3 et 4 mars à leur premier scrutin démocratique. Les électeurs sont allés voter pour une assemblée qui devra élire un chef de village. Deux des chefs de la mutinerie ont été élus à la tête de la municipalité. C'est le résultat d'un long combat contre des officiels corrompus qui avaient utilisé leurs pouvoirs pour saisir illégalement les terres. D'après une étude de *21st Century Business Herald*, plus de 43 % des Chinois se sont vu confisquer tout ou partie de leurs terres. Cependant le meurtre de Xue Jinbo qui avait déclenché la révolte restera impuni. La famille a annoncé qu'elle n'engagerait pas de poursuites contre les auteurs du meurtre, policiers, ou détenus agissant sous les ordres de ceux-ci. Les autorités lui accordent un

dédommagement inhabituel (3,8 millions de yuans, soit 420 000 €). Cependant il n'y a aucune excuse et la famille ne peut enterrer le défunt à Wukan.

5 mars 2012. **Assemblée nationale populaire**. La session plénière de l'Assemblée nationale populaire s'ouvre à Pékin le 5 mars. Le Parlement examine une réforme des lois pénales, mais celle-ci reste superficielle, laissant encore des pouvoirs exorbitants à la police. En effet, la réforme adoptée permettra de détenir des personnes dans des lieux secrets pour une période allant jusqu'à six mois. Cela, en principe, ne s'appliquera qu'aux cas de terrorisme, de mise en danger de la sécurité nationale ou de faits de corruption grave. Mais le glissement politique est facile.

La conférence de presse de clôture du Premier ministre Wen Jiabao le 14 mars est inhabituelle par son ton et son contenu.

25 mars 2012. **Élection de l'exécutif à Hong Kong**. Candidat favori de Pékin, Henry Tang, 60 ans, homme d'affaires devenu politicien, a quelques difficultés dans sa campagne. En octobre 2011, il avait confessé avoir « dévié » dans son mariage. Sa femme lui avait publiquement pardonné. Le 16 février, il a dû admettre que le sous-sol de la maison adjacente à la sienne, relié à sa propre maison et qualifié de « palais souterrain » avec cave à vins, salle de dégustation, bain japonais, salle de sports, était une excavation illégale.

L'autre candidat, Leung Chung-yin, 57 ans, d'origine plus modeste, est beaucoup plus populaire. Un troisième, Albert Ho, 61 ans, secrétaire général de l'Alliance, proche du mouvement de Tiananmen, a accepté de soutenir les réformes démocratiques de 2010 contrairement aux autres partis d'opposition. Seuls les grands électeurs votent (un peu plus d'un millier), mais leur choix est délicat. Après les scandales entourant Henry Tang, Pékin apporte son soutien à Leung Chung-yin.

Celui qui l'emporte avec 689 voix sur 1 132 suffrages contre 285 à Henry Tang et 76 à Albert Ho. Leung Chun-ying entrera en fonction le 1er juillet, succédant à Donald Tsang, 68 ans, en fonction du 12 mars au 1er juin 2005 et depuis le 24 juin 2005.

Côte d'Ivoire

8 mars 2012. **Gouvernement**. Le gouvernement de Guillaume Soro, 40 ans, en fonction depuis le 4 avril 2007, démissionne le 8 mars. Le 13 mars, le président Ouattara nomme Jeannot Ahoussou-Kouadio, 61 ans, avocat, catholique, très proche d'Henri Konan Bédié du PDCI au poste de Premier ministre. Le président Ouattara prend le portefeuille de la Défense, les autres portefeuilles restant inchangés.

Guillaume Soro est élu le 12 mars président de l'Assemblée nationale, devenant le deuxième personnage de l'État.

Cour internationale de justice

6 février 2012. **Président**. Le juge slovaque Peter Tomka, 55 ans, diplomate, vice-président, est élu le 6 février président de la CIJ, succédant au juge japonais Hisahi Owada. Le juge mexicain Bernardo Sepulveda-Amor, 60 ans, devient vice-président.

Cour pénale internationale

14 mars 2012. **Premier arrêt. Congo**. Dix ans après sa création, la CPI rend son premier jugement. Thomas Lubanga Dyilo, 52 ans, ancien chef de milice en République démocratique du Congo, chef de l'Union des patriotes congolais en Ituri, est le premier condamné de la

Cour pénale internationale. Il est déclaré coupable à l'unanimité d'« enrôlement d'enfants de moins de 15 ans ». Sans doute ne s'agit-il pas d'une personnalité de premier plan. Il n'empêche que la CPI montre que l'impunité n'existe pas. Cette guerre aurait provoqué la mort de 60 000 personnes.

Croatie

22 janvier 2012. **Référendum**. Le référendum sur le traité d'adhésion à l'Union européenne, signé le 9 décembre 2011 à Bruxelles, voit une large majorité en faveur du oui avec 66,67 % contre 33,33 %, mais la participation n'a été que de 43,54 %, le plus bas pour un référendum d'adhésion à l'UE.

L'Église soutient l'adhésion. C'est le deuxième référendum en Croatie.

Le 9 mars, les députés ratifient le traité d'adhésion à l'unanimité des 136 députés présents (sur 151). Le traité, déjà ratifié par la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, l'Italie et Malte, doit encore être ratifié par les 22 autres États membres de l'Union européenne.

Référendum en Croatie

Inscrits	4 504 765	
Votants	1 960 231	(43,51 %)
Blancs et nuls	11 733	(0,60 %)
Suffrages exprimés	1 948 498	
OUI	1 299 008	(66,27 %)
NON	649 490	(33,13 %)

Égypte

10-11 janvier 2012. **Élections législatives**. Le second tour de la troisième phase met le point final aux élections législatives, les deux précédentes phases ayant eu lieu les 28-29 novembre et 5-6 décembre et les 14-15 et 21-22 décembre 2011. Cette troisième phase concerne le Sinaï et certains gouvernorats de Haute et Moyenne-Égypte.

À la suite de ces trois phases l'Alliance démocratique d'Égypte recueille 47 % des sièges. Le parti Liberté et Justice a 235 élus, le parti fondamentaliste salafiste Al-Nour est en deuxième position avec 121 sièges (environ 27 %). Le parti du Nouveau Wafd a 8,9 % (38 élus). Les partis laïques sont les grands perdants.

Avec 10 sièges désignés par le président, dont 5 chrétiens et 2 femmes, il y a 508 députés.

Le 23 janvier, le député islamiste Saad al-Katatni, secrétaire général du parti Liberté et Justice, est élu président de l'Assemblée du peuple avec 399 voix sur 496.

Les premiers pas de certains députés salafistes sont très chaotiques et donnent lieu à quelques scandales ou polémiques. La session inaugurale de la nouvelle Assemblée se tient le 17 mars.

Janvier-mars 2012. **Élections sénatoriales**. Le premier tour pour l'élection des 270 sénateurs à la Choura (Chambre haute) a lieu les 29-30 janvier pour pourvoir 90 des 270 sièges, le second tour a lieu les 6-7 février. Les phases suivantes ont lieu les 14-15 et 21-22 février et 4 mars pour 60 sièges. Les 90 sièges restants seront attribués par le prochain président égyptien qui sera élu en juin. La Choura tient sa première session le 24 mars.

Les Frères musulmans revendiquent la victoire.

3 mars 2012. **Constitution**. Les deux chambres nomment une commission de « cent personnalités » chargée de rédiger une nouvelle Constitution. La Constitution actuelle a été suspendue après

la chute d'Hosni Moubarak mais une déclaration constitutionnelle adoptée par référendum en mars 2011 a permis de maintenir certains principes. Les Frères musulmans veulent que 40 % des membres soient des députés et les salafistes exigent 60 %. Cela renforce les craintes des laïcs, des libéraux et des coptes.

Les coptes veulent des représentants au sein de l'Assemblée constituante. Ils manifestent le 3 mars lorsque le Parlement se réunit pour constituer une commission chargée de rédiger une nouvelle Constitution. Ils revendiquent un nombre de représentants propositionnel à leur importance démographique et non au sein du Parlement.

Les islamistes sont largement majoritaires dans la commission. Ils sont estimés à 37 sur 50. La Commission est présidée par Saad Al Katatni, Frère musulman, président de l'Assemblée du peuple. Mais les partis laïques se sont retirés et la Cour suprême constitutionnelle a retiré son représentant.

Cela provoque l'inquiétude de l'armée.

États-Unis

Janvier-mars 2012. **Élection présidentielle. Primaires**. Le 3 janvier est le coup d'envoi de la campagne électorale avec les caucus (assemblées d'électeurs) de l'Iowa (*nonbinding caucus*) au cours de laquelle les électeurs républicains doivent se prononcer lors de 1 774 caucus. 7 candidats républicains s'affrontent. Michele Bachmann, Tea Party ; Newt Gingrich, ancien président de la Chambre des représentants ; Jon Huntsman, républicain modéré ; Ron Paul, libertarien ; Mitt Romney, ancien gouverneur du Massachusetts, mormon, et Rick Santorum, ancien sénateur ultraconservateur proche de la droite chrétienne.

Un recomptage publié le 19 janvier donne la victoire à Rick Santorum dans l'Iowa avec 34 voix d'avance : avec 29 839 voix il obtient 7 délégués, Mitt Romney avec 29 805 voix 6 et Ron Paul avec 26 036 voix 1.

Michele Bachmann renonce. C'est une défaite pour le Tea Party qui ne parvient pas à peser en raison de ses divisions.

John Huntsman, républicain modéré, se retire le 16 janvier et apporte son soutien à Mitt Romney.

Mitt Romney s'impose dans de nombreux caucus, mais Newt Gingrich triomphe en Caroline du Sud le 21 janvier avec 244 065 voix (40,4 %) et 23 délégués contre 168 123 voix (27,8 %) et 2 délégués, Rick Santorum ayant 102 475 voix (17 %) et Ron Paul 78 360 (13 %).

Le 7 février l'ultraconservateur Rick Santorum l'emporte dans le Minnesota et le Colorado, relançant la campagne.

Le 24 janvier, la publication par Mitt Romney de ses déclarations de revenus montre qu'il a été peu touché par le fisc.

Mitt Romney accumule les bourdes favorisant Rick Santorum.

Avant le Super Tuesday (6 mars, où ont lieu de nombreux caucus), Mitt Romney a 173 délégués, Rick Santorum 74, Ron Paul 37 et Newt Gingrich 33.

Super Tuesday : Mitt Romney remporte 6 des 10 États. Mitt Romney est largement en tête avec 354 délégués contre 147 à Rick Santorum, 87 à Newt Gingrich et 54 à Ron Paul. Mais il en faut 1 144 pour l'emporter à la convention.

Le 10 mars, Rick Santorum l'emporte au Kansas et le 13 mars en Alabama et dans le Mississipi. Le 24 mars il écrase Mitt Romney en Louisiane.

Le 29 mars, Mitt Romney rencontre le président George Bush (père) qui lui apporte son soutien. Jeb Bush, ex-gouverneur de Floride et frère de George W. Bush, le soutient également ainsi que

l'homme d'affaires Donald Trump et le sénateur de Floride Marco Rubio.

Du côté des démocrates, Barack Obama a remporté facilement toutes les primaires.

L'équipe d'Obama annonce le 22 mars qu'elle va rendre les contributions de la famille de « Pepe » Cardona, patron de casino recherché par la justice.

45 millions de dollars ont été levés en février par Barack Obama et les démocrates pour financer la campagne du président. Les démocrates depuis avril 2011 ont obtenu 180 millions.

Grande-Bretagne

20 janvier 2012. **Burqa**. Les députés britanniques rejettent le 20 janvier le projet de loi visant à interdire le port de la burqa.

25 janvier, 16 février 2012. **Écosse**. Le principe d'un référendum sur l'indépendance de l'Écosse est accepté par le gouvernement britannique. David Cameron souhaite qu'il ait lieu rapidement car il n'y a qu'une minorité favorable à l'indépendance tandis qu'Alex Salmond, Premier ministre écossais, souhaite gagner du temps pour convaincre davantage d'électeurs. Le 25 janvier, Alex Salmond présente ses plans pour la tenue d'un référendum en 2014.

Le 16 février, David Cameron rencontre le Premier ministre écossais pour évoquer le référendum. Il se prononce contre l'indépendance.

10 février 2012. **Laïcité**. La Haute Cour de justice juge le 10 février que la pratique du conseil municipal de Bideford dans le Devon de prononcer des prières lors des séances officielles n'a pas de fondement légal. Qu'en sera-t-il au Parlement où les séances commencent par des prières ? Le 18 février, le gouvernement réplique avec l'accélération de l'introduction d'une section de la loi de 2011 sur les administrations locales donnant la « compétence générale aux conseils municipaux de faire tout ce qu'un individu peut faire ».

Grèce

Janvier-mars 2012. **Situation économique et politique**. Le 8 février, la version finale du mémorandum relatif au nouveau programme de rigueur préparé avec la « troïka » est présentée aux dirigeants des partis. Ceux-ci expriment leur accord. Cependant les 4 ministres d'extrême droite du parti Laos (Transports ; adjoint à la défense ; secrétaires d'État à l'agriculture et à la marine marchande) démissionnent le 10 février. Le Parlement examine le texte 12 février alors que la pression de la rue s'intensifie. Les ministres de la zone euro cependant attendent des prévisions avant de débloquer de nouvelles aides. Le 9 février se tient une réunion difficile à Bruxelles.

Le 12 février, les mesures d'austérité sont votées par 199 députés sur 300, 74 votent contre et 27 s'abstiennent. En conséquence 22 députés socialistes et 21 députés du ND (droite) qui avaient voté contre ont été exclus. 2 députés d'extrême droite l'ayant approuvé ont été exclus aussi de leur groupe. Une quarantaine de députés votent contre.

Le 19 mars, le ministre des Finances Evangelos Venizelos démissionne de ses fonctions afin de diriger le PASOK dont il a été élu président le 18 mars. Le 21 mars, le vice-ministre Filippos Sachinidis assure l'intérim.

Des élections auront lieu au printemps.

Hongrie

Janvier-mars 2012. **Constitution. Droits et libertés**. La nouvelle Constitution entre en vigueur le 1er janvier 2012. La Commission européenne a quelques

craintes, notamment sur la compatibilité de cette Constitution avec l'État de droit et le respect de la démocratie posés dans l'article 7 du traité de l'UE.

Le 11 janvier, la Commission européenne annonce qu'elle va demander à Viktor Orban de modifier certains aspects de la législation. Ce réveil est bien tardif. Trois États seulement – la Finlande, le Luxembourg et la France – ont exprimé leur inquiétude.

Le 17 janvier, la Commission envoie trois lettres exigeant du gouvernement hongrois qu'il revienne sur des réformes menaçant l'indépendance de certaines institutions : Banque centrale, statut des juges et Autorité nationale de protection des données.

Le 18 janvier, José Manuel Barroso annonce avoir reçu par écrit l'assurance de Viktor Orban qu'il allait « modifier » ses textes les plus controversés. Le même jour, Viktor Orban intervient devant le Parlement européen acceptant par avance les demandes de la Commission. Il a été soutenu par le PPE, les souverainistes et l'extrême droite. En revanche, il a été critiqué par la gauche, les Verts et les libéraux, mais aussi les conservateurs.

Le 7 mars, la Commission donne un délai d'un mois à la Hongrie pour revenir sur des réformes antidémocratiques. La première porte sur l'abaissement de l'âge de la retraite des magistrats de 70 à 62 ans, ce qui entraînerait le départ de juges expérimentés et menacerait l'indépendance de la justice. De même elle demande des explications sur les pouvoirs exorbitants du président du Conseil hongrois de la magistrature, notamment pour muter des juges. La Commission pointe aussi l'indépendance de l'Autorité hongroise de protection des données.

Iran

2 mars 2012. **Élections législatives**. C'est le premier scrutin depuis la répression du mouvement de contestation après l'élection présidentielle de 2009.

Il y a 3 444 candidats pour 290 sièges à l'Assemblée consultative islamique.

La participation est de 64,2 %.

Ce sont les conservateurs hostiles au président Ahmadinejad qui l'emportent. L'opposition n'a qu'une vingtaine de députés après le premier tour.

Après le second tour, les conservateurs détiennent 62,5 % des sièges contre 26,2 % aux réformateurs, 6,2 % aux minorités religieuses et 4,1 % aux indépendants.

Israël

Janvier 2012. **Ultra-orthodoxes**. Le 22 février, la Cour suprême juge inconstitutionnelle la loi Tal, adoptée en juillet 2002, exemptant de service militaire les jeunes orthodoxes qui préfèrent étudier en yeshiva. En 2011, 71 000 juifs ultra-orthodoxes ont échappé ainsi à la conscription.

Lettonie

18 février 2012. **Référendum**. Un référendum sur la garantie du statut du russe comme langue officielle a lieu. Plus de 180 000 signatures ont été collectées, bien au-dessus du seuil de 154 379 requis (10 % de l'électorat).

La minorité russophone représente 27 % de la population.

74,62 % des Lettons refusent. 24,88 % ont voté oui. La participation a été très forte (70 %).

Pour l'emporter, le oui aurait dû atteindre la moitié des inscrits aux dernières élections législatives, soit 771 893. On en est très loin.

Référendum en Lettonie

Inscrits	1 545 004	
Votants	1 098 593	
Nuls	3 524	(0,32 %)
OUI	273 347	
NON	821 722	

Libye

Janvier-mars 2012. **Constituante. Femmes**. Selon un projet rendu public le 2 janvier, 10 % des sièges de l'Assemblée constituante libyenne seront réservés aux femmes. Les défenseurs des droits des femmes critiquent vivement, rappelant que les femmes représentent « plus de 50 % de la population ».

Mali

22 mars 2012. **Coup d'État**. Le 21 mars, des soldats en déroute face à la guérilla touareg se rebellent à Bamako et expulsent le ministre de la Défense du camp de Kati. Ils investissent ensuite le siège de la télévision. Ils demandent des munitions pour aller se battre. Le 22 mars à l'aube, des mutins s'emparent du palais présidentiel après avoir occupé la télévision nationale. Le président Amadou Toumani Touré, 64 ans, au pouvoir depuis le 8 juin 2002, est destitué en raison de son incapacité à résoudre la crise dans le nord du pays. Le porte-parole, le lieutenant Amadou Konaré, annonce « la fin d'un régime incompétent », la dissolution de « toutes les institutions », la suspension de la Constitution et un couvre-feu. Le comité militaire est dirigé par le capitaine Amadou Haya Sanogo, 40 ans, qui devient président du Comité national pour la restauration de la démocratie et de l'État. Les mutins sont isolés sur le plan national et international. La junte a adopté une nouvelle Constitution qui restera en vigueur pendant la transition.

Une délégation de la CEDEAO menée par Alassane Ouattara, président ivoirien, est à Bamako le 29 mars et préconise une transition qui serait dirigée par Dioncounda Traoré. Les présidents ivoirien, burkinabé et béninois renoncent à se rendre à Bamako suite à une brève manifestation à l'aéroport de partisans des auteurs du coup d'État.

Mauritanie

6 mars 2012. **Constitution**. Le Parlement mauritanien se réunit en congrès pour réviser la Constitution. Il pose le principe de la criminalisation de l'esclavage, affirme le caractère multiethnique du pays et instaure la responsabilité politique du Premier ministre devant le Parlement. La Constitution interdit en outre les coups d'État. Cela sera-t-il dissuasif ? On peut en douter.

Russie

4 mars 2012. **Élection présidentielle**. 5 candidats sont en lice. Les candidats dont le parti ne dispose pas de siège à la Douma doivent déposer 2 millions de signatures de soutien. C'est le cas du milliardaire Mikhaïl Prokhorov, du chef du parti libéral Iabloko, Grigori Iavlinski, et du gouverneur d'Irkoutsk, Dmitri Mezentsev. Les autres candidats sont Vladimir Poutine, Premier ministre, ancien président, Guennadi Ziouganov, communiste, Vladimir Jirinovski, populiste nationaliste, et Serguei Mironov, leader de Russie juste. Grigori Iavlinski et Dmitri Mezentsev sont disqualifiés en raison d'irrégularités dans la collecte des signatures. La Cour suprême confirme la décision de la commission électorale le 8 février.

Élection présidentielle en Russie

Inscrits	109 860 331	
Votants	71 701 665	(65,3 %)
Nuls	836 691	(0,8 %)
Suffrages exprimés	70 864 974	

	voix	%
Vladimir Poutine, Russie unie	45 602 075	63,60
Guennadi Ziouganov, Parti communiste	12 318 353	17,1
Mikhaïl Prokhorov, Indépendant	5 722 508	7,98
Vladimir Jirinovski, Parti libéral démocratique	4 458 103	6,22
Sergueï Mironov, Russie juste	2 763 935	3,85

227 observateurs de l'OSCE et 37 du Conseil de l'Europe sont présents.

Vladimir Poutine est élu dès le premier tour avec 63,60 % devant Guennadi Ziouganov, Parti communiste, qui recueille 17,18 %, Vladimir Jirinovski avec 7,98 %, Mikhaïl Prokhorov, homme d'affaires, Juste Cause, avec 6,23 %, et Sergueï Mironov, ancien leader de Russie juste, avec 3,85 %.

L'OSCE estime qu'il y a eu des irrégularités. Selon des observateurs Vladimir Poutine aurait eu 10 points de moins.

Vladimir Poutine invite le libéral Mikhaïl Prokhorov, arrivé troisième, à entrer dans le gouvernement « s'il le veut ».

Sénégal

26 février et 25 mars 2011. **Élection présidentielle**. Le Conseil constitutionnel valide la candidature du président Wade. Il retient 14 candidatures mais refuse celle du chanteur Youssou N'Dour, estimant que, sur sa liste de 10 000 électeurs, « seuls 8 911 ont pu être identifiés et leurs signatures validées ».

Le 31 janvier les autorités interdisent la manifestation organisée par l'opposition et la société civile contre la candidature du président Wade. Le président Wade cherche à s'appuyer sur les confréries.

Le 26 février, au premier tour, c'est la surprise. Le président Wade arrive certes en tête avec 34,8 %, devançant Macky Sall avec 26,6 % et Moustapha Niasse avec 13,2 %, mais il avait affirmé être sûr de la victoire. La participation n'a été que de 51,6 %. Les 12 candidats éliminés au premier tour se rassemblent autour de Macky Sall, mettant en danger le président sortant.

Le 25 mars, au second tour, Macky Sall obtient un résultat confortable avec 65,80 % contre 34,20 au président Wade. La participation a atteint 55 %.

Slovaquie

10 mars 2012. **Élections législatives**. Suite au vote de défiance du 11 octobre à l'égard du gouvernement d'Iveta Radicova, Union démocratique et chrétienne-Parti démocratique (SDKU-DS), des élections avaient lieu le 10 mars. Le conflit portait sur le fonds de sauvetage européen. L'opposition avec Direction-Démocratie sociale (SMER-SD), menée par l'ancien Premier ministre de 2006 à 2010, Rober Fico, ancien membre de la

Cour européenne des droits de l'homme, résolument pro-européen, l'emporte avec 44,41 % et 83 des 150 sièges (+15), devançant le Mouvement chrétien-démocrate, KDH de Jan Figel avec 8,82 % et 16 élus (+1), le Parti des gens ordinaires et des personnalités indépendantes (OL'ANO) avec 8,55 % et 16 élus, Most-Hid (Le Pont) avec 6,898 % et 13 élus (-1), l'Union démocratique et chrétienne-Parti démocratique de la Premier ministre, qui est écrasée avec 6,09 % et 11 élus (-17). Enfin Liberté et Solidarité (Sloboda a Solidarita, SAS) chute fortement à 5,88 % et 11 élus (-11).

La participation a été de 59,11 %.

Le 15 mars, Robert Fico est chargé de former le gouvernement. Devant le refus de participation de 5 partis, il entend gouverner avec sa seule formation.

Slovénie

5, 11 et 25 janvier et 3 février 2012. **Premier ministre**. Le 5 janvier, Zoran Jankovic, 59 ans, Slovénie positive (centre gauche) est désigné comme Premier ministre, ayant conclu un accord avec le Parti social-démocrate du Premier ministre sortant Borut Pahor, 49 ans, au pouvoir depuis le 21 novembre 2008, la Liste citoyenne et le Parti des retraités, mais le 11 janvier, le Parlement refuse sa désignation. Il obtient 42 voix contre 1 et il y a 43 abstentions, 4 votes étant non valides. Mais 46 voix étaient nécessaires.

Le président Danilo Türk propose Marko Voljc, 63 ans, banquier, pour former le gouvernement. Cette proposition est sans succès.

5 partis de centre droit signent le 25 janvier un accord de coalition (Parti démocratique slovène, Liste citoyenne de Gregor Virant, Parti populaire, Nouvelle Slovénie et Parti des retraités), proposant Janez Jansa, 54 ans, Premier ministre du 9 novembre 2004 au 21 novembre 2008, pour diriger le gouvernement, et le Parlement approuve par 51 voix contre 39.

Le nouveau gouvernement comprend 10 ministres et une seule femme.

25 mars 2012. **Référendum**. Un référendum a lieu pour libéraliser le droit de la famille en permettant entre autres l'adoption pour les couples homosexuels.

54,77 % des électeurs ont voté non. La participation n'a été que de 30 %.

Référendum sur le droit de la famille

Inscrits	1 709 417	
Votants	518 073	
Nuls	4 983	
Suffrages exprimés	513 180	
OUI	233 255	(45,45 %)
NON	279 925	(54,55 %)

Suisse

11 mars 2012. **Votations**.

– Les Genevois se prononcent en faveur d'un encadrement plus strict du droit de manifester frappant d'une amende de 100 000 francs suisses les manifestations sauvages.

– Parmi les cinq votations fédérales, on retiendra celle par laquelle les Suisses devaient se prononcer sur un allongement des congés à 6 semaines au lieu de 4, proposé par les syndicats. Ils s'y opposent avec 66,5 % de non. Tous les cantons ont voté contre, même si la majorité a été plus étroite dans le Jura ou le Tessin. Les Alémaniques ont été les plus hostiles, le non atteignant 82,1 % dans le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

Initiative populaire « 6 semaines de vacances pour tous »		
OUI	771 742	(33,5 %)
[0 canton et demi-canton]		
NON	1 531 635	(66,5 %)
[20 cantons et 6 demi-cantons]		

Syrie

Janvier-mars 2012. **Impasse politique**. Le 8 janvier, la Ligue arabe examine le premier rapport des observateurs. Il se contente de rapporter les accusations de chacun des camps, les renvoyant dos à dos. La Ligue maintient ses observateurs. L'opposition accuse la Ligue arabe de « couvrir » la répression.

Le 15 janvier le président al-Assad promulgue une « amnistie générale pour les crimes commis pendant les événements ».

Le 22 janvier 2012, l'Arabie Saoudite retire ses observateurs de la mission de la Ligue arabe. Les autres membres du Conseil de coopération du Golfe font de même le 24 janvier.

Le 22 janvier, la Ligue arabe durcit sa position. Elle adopte un plan de transfert du pouvoir, laissant entendre que le président syrien devait, à terme, s'en aller, décision prise au Caire à l'unanimité à l'exception du Liban qui s'est abstenu. Le plan s'inspire de celui du Yémen. La Ligue arabe appelle le président al-Assad à transférer une partie de ses pouvoirs au vice-président Farouk Al-Charra, sunnite, ancien ministre des Affaires étrangères.

Le 24 janvier, le régime syrien accepte de prolonger d'un mois la mission des observateurs de la Ligue arabe mais refuse le plan arabe.

Le 28 janvier, la Ligue arabe suspend sa mission en raison des violences qui ont fait au moins 193 morts du 24 au 28 janvier.

Les vetos russe et chinois empêchent le 3 février l'adoption d'une résolution à l'ONU.

Devant l'impasse, la Ligue arabe va fournir un soutien « politique et matériel » à l'opposition. Elle décide le 12 février de demander à l'ONU une force conjointe ONU-Pays arabes.

L'Assemblée générale de l'ONU adopte à une large majorité (137 voix contre 12, dont la Russie, la Chine, la Bolivie, Cuba, l'Iran, la Corée du Nord et la Syrie, et 17 abstentions) malgré l'opposition de la Chine et de la Russie, un texte exigeant notamment des autorités la fin des attaques contre la population civile.

Le 23 février, l'ONU et la Ligue arabe nomment Kofi Annan, ancien secrétaire général de l'ONU comme envoyé spécial en Syrie.

Le 24 février se tient à Tunis une conférence des « Amis de la Syrie » regroupant les États recherchant un accord international pour faire cesser les violences. La Russie et la Chine y sont conviées, mais elles sont absentes. La conférence appelle Damas à l'arrêt des violences et s'engage à renforcer les sanctions. Le président tunisien évoque « une immunité judiciaire » pour Bachar al-Assad en échange de son départ. Kofi Annan est choisi comme émissaire des Nations unies et de la Ligue arabe.

Le 26 février se déroule un référendum sur une nouvelle Constitution. Celle-ci instaure le « pluralisme politique » et supprime l'article 8 sur la prééminence du parti Baas et qui disposait que celui-ci était « le dirigeant de l'État et de la société ». Elle maintient malgré tout le rôle majeur du président qui peut nommer le Premier ministre de son choix. En outre, dans certains cas, il peut rejeter les lois. Désormais le chef de l'État ne pourra exercer que deux mandats de sept ans mais la disposition ne s'appliquera qu'à partir de 2014, ce qui permettra à Bachar

al-Assad de rester au pouvoir jusqu'en 2028… Le oui l'emporte officiellement très largement avec 89,4 % des suffrages. Il n'y a eu que 753 208 votes en faveur du non et 132 920 bulletins nuls. La participation a été de 57,4 % (8,37 millions d'électeurs ont voté sur 14 millions d'inscrits).

Le 19 mars, la France soumet au Conseil de sécurité un projet de déclaration présidentielle d'une valeur moins contraignante qu'une résolution exprimant un soutien unanime aux efforts de Kofi Annan. Le 21 mars, le Conseil de sécurité adopte une déclaration « soutenant pleinement » la médiation de Kofi Annan. Elle a le soutien de la Russie et de la Chine.

Damas dit accepter le plan de Kofi Annan le 27 mars qui ne demande pas le départ du président syrien. Les combats n'en continuent pas moins.

La crise syrienne est au cœur du sommet de la Ligue arabe le 27-29 mars à Bagdad. La résolution adoptée, même si elle condamne « les violations des droits de l'homme », montre les désaccords des pays arabes. Seule la Tunisie demande le départ du président Assad. La Ligue appelle le régime et l'opposition au dialogue.

Taïwan

14 janvier 2011. **Élections présidentielle et législatives**. Tsai Ing-wen, 55 ans, Parti démocratique progressiste, ancienne ministre des Relations avec la Chine, première femme à se présenter à l'élection présidentielle, affronte le président Ma Ying-jeou, 61 ans, Kuomintang (KMT) qui brigue un second mandat, et qui a les faveurs de la Chine continentale, ayant opéré un rapprochement avec Pékin, et James Solong, ancien du KMT encore plus pro-Pékin que le président Ma.

La question des relations avec la Chine est le grand point d'affrontement.

Ma Ying-jeou, président sortant, l'emporte avec la majorité absolue, obtenant 51,6 % des voix contre 45,6 % à Tsai Ing-wen. La participation a été de 74,4 %.

Aux élections législatives, le camp bleu (incluant le KMT) obtient 51,6 % des voix et 67 des 113 sièges, mais il perd 16 sièges contre 43,6 % au camp vert qui a 43 élus.

(L'Assemblée comprend 73 députés élus au système uninominal majoritaire, 34 élus à la représentation proportionnelle sur des listes nationales et 6 représentant les communautés indigènes.)

Tchèque (République)

8 février 2012. **Élection présidentielle. Révision constitutionnelle**. Désormais le président tchèque sera élu au suffrage universel direct et non par le Parlement. Le Sénat approuve la révision de la Constitution par 49 voix sur 75. Les députés l'avaient approuvée en décembre. Le président Klaus était hostile à la révision qu'il a qualifiée d'« erreur fatale ».

Union européenne

17 janvier 2012. **Parlement européen**. La session plénière du Parlement européen est consacrée à l'élection du président et de 14 vice-présidents. Selon la règle de l'alternance entre les deux grands courants après deux ans et demi, Martin Schulz, président du groupe des Socialistes et Démocrates (S & D), député allemand, remplace le Polonais Jerzy Buzek, Parti populaire européen (PPE). Il est élu par 387 voix sur 670 suffrages exprimés. Il y avait deux autres candidats : Diana Wallis, ALDE, britannique, et Nirj Deva, ECR, britannique. 14 vice-présidents et 5 questeurs sont désignés. Aucun élu français ne figure parmi les membres du bureau.

Les présidents et vice-présidents des commissions sont également désignés.

On compte 4 députés français parmi les présidents : Alain Lamassoure, PPE, Budget ; Eva Joly, Verts/ALE, Développement ; Pervenche Berès, S & D, Emploi et Affaires sociales ; Arnaud Danjean, PPE, Sécurité et Défense. Les grands pays trustent les présidences avec 6 présidences pour l'Allemagne, 4 pour la France et l'Italie, 3 pour le Royaume-Uni, 2 pour l'Espagne, 1 pour la Pologne, la Suède et le Portugal.

30 janvier, 2 février 2012. « **Règle d'or** ». Le 30 janvier, dans la soirée, est adopté au Conseil européen, par 25 des 27 États, le « traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire ». Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union européenne (TSCG) est signé le 2 février. Le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas signé ce texte de 16 articles. Élaboré le 9 décembre, il a été rédigé en moins de deux mois. Il impose une stricte discipline budgétaire. La « règle d'or » devient une obligation légale – et non constitutionnelle – d'un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB. En cas de dépassement un « mécanisme de correction » sera déclenché automatiquement. Cependant une majorité qualifiée d'États pourra s'y opposer. Désormais, l'UE compte trois cercles d'États : les 17 de la zone euro, les 25 du traité du 30 janvier et les 27 membres de l'UE.

Le 21 février, l'Assemblée nationale se prononce. Daniel Cohn-Bendit, favorable au mécanisme européen de stabilité (MES), dénonce l'hypocrisie du PS qui s'abstient. Le MES est approuvé par 256 députés.

Le 28 février, l'Irlande annonce la tenue d'un référendum de ratification.

L'Allemagne risque de connaître des difficultés pour la ratification. Celle-ci nécessite une majorité des deux tiers, donc l'accord de l'opposition. Or, le SPD veut y voir figurer la taxe sur les transactions financières internationales, ce que rejette le FDP, allié gouvernemental de la CDU. Malgré cela, Wolfgang Schäuble, ministre allemand des Finances, propose le 1er avril de procéder par étapes.

1er-2 mars 2012. **Sommet et président**. Le sommet des dirigeants de l'UE se tient à Bruxelles. Le traité est signé sans le Royaume-Uni et la République tchèque. Herman Van Rompuy voit son mandat de deux ans et demi à la tête de l'UE renouvelé et est désigné pour coprésider les sommets de la zone euro.

Yémen

Janvier-mars 2012. **Démission du président**. Le 23 janvier, le président Saleh quitte son pays après avoir demandé « pardon », dans son discours d'adieu, pour les erreurs commises pendant 33 années de pouvoir. Il part pour le sultanat d'Oman avant de se rendre aux États-Unis pour y être soigné. La veille, le Parlement avait adopté une loi d'immunité.

21 février 2012. **Élection présidentielle**. Après dix mois de contestation, le président Ali Abdallah Saleh a signé le 23 novembre 2011 un accord de transfert du pouvoir. Abd Rabbo Mansour Hadi, 57 ans, vice-président, militaire de carrière sans base populaire ou tribale, homme de consensus, est seul candidat. Il a su s'imposer pendant les mois d'absence du président Saleh. Il est élu avec 99,8 % des suffrages. La participation a été de 65 %. Il entre en fonction le 25 février.

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er janvier – 10 mai 2012)

Repères

3 janvier. « Le changement, c'est maintenant », par ce slogan, M. Hollande (s) dans son adresse aux Français, publiée dans *Libération*, lance sa campagne à l'élection présidentielle.

5 janvier. La conférence nationale des présidents de TGI déplore « un désenchantement et une souffrance généralisés ».

8 janvier. M. Sarkozy rend hommage à Jeanne d'Arc, à Domrémy-la-Pucelle (Vosges) à l'occasion du 6e centenaire de sa naissance.

9 janvier. Lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, M. Marin, procureur général, se prononce pour l'alignement des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège.

11 janvier. Le chef de l'État rappelle, à l'occasion de ses vœux aux parlementaires, « la nécessité pour la France d'inscrire dans la Constitution une règle d'or de retour à l'équilibre budgétaire. […]; c'est la parole, c'est la signature, c'est l'autorité de la France qui sont en jeu ». Dans ses vœux à la presse, le président Accoyer estime, à propos de la future élection présidentielle, que « si nous ratons ce rendez-vous de la responsabilité et du courage, les conséquences économiques et sociales pourraient être comparables à celles provoquées par une guerre ». La gauche s'indigne. Son homologue, M. Bel, l'appelle à « plus de retenue ».

13 janvier. L'agence de notation Standard and Poor's dégrade la France de son triple A, à la différence de l'Allemagne, dont la note est confirmée.

Présentant ses vœux aux hautes juridictions, M. Sarkozy annonce que le gouvernement respectera les avis du CSM pour les nominations des magistrats du parquet.

Près d'un tiers des Français sont d'accord avec les idées du FN, selon un sondage publié par *Le Monde*.

17 janvier. Dans l'affaire des fadettes du *Monde*, M. Courroye, procureur de la République près le TGI de Nanterre, est mis en examen.

19 janvier. M. Bayrou (MoDem) souhaite incarner « la transgression raisonnable », dans son discours de

Dunkerque (Nord) face à « la transgression diabolique » incarnée par le Front national.

22 janvier. M. Hollande prononce au Bourget (Seine-Saint-Denis) son discours programmatique en vue de l'élection présidentielle.

24 janvier. En visite à Cayenne (Guyane), M. Sarkozy observe : « Pour la première fois, je suis confronté à la fin de ma carrière. » En cas de défaite à l'élection présidentielle, « j'arrête la politique », ajoute-t-il.

27 janvier. Mme Le Pen est l'invitée d'honneur au bal de l'extrême droite européenne à Vienne (Autriche).

30 janvier. La cour d'appel de Paris autorise une instruction à propos de l'embuscade d'Uzbin, en Afghanistan, qui avait coûté la vie à dix militaires français en août 2008, sur plaintes avec constitution de partie civile de leur famille.

1er février. M. Chevènement (MDC) se retire de l'élection présidentielle.

2 février. La cour d'appel de Paris condamne l'Église de scientologie pour escroquerie en bande organisée.

6 février. Le président Sarkozy et la chancelière Merkel donnent, pour la première fois, une conférence de presse au palais de l'Élysée, diffusée simultanément sur France 2 et la ZDF.

8 février. MM. Sarkozy et Hollande se saluent, à Paris, au dîner du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF).

9 février. M. Woerth, ancien ministre, est mis en examen, à deux reprises, dans l'affaire Bettencourt pour trafic d'influence passif, puis recel de financement illicite de parti politique.

16 février. Des faucheurs volontaires, dont M. José Bové, député européen, sont condamnés à une amende par la cour d'appel de Poitiers pour destruction, en 2008, de maïs expérimental transgénique.

La cour d'appel de Paris condamne M. Le Pen, député européen, à une amende et à trois mois de prison avec sursis, pour contestation de crimes contre l'humanité pour ses propos sur l'occupation allemande, exprimés en 2005.

M. Morin (NC) renonce à être candidat à l'élection présidentielle.

M. Cohn-Bendit sur France Inter regrette de n'avoir pas participé à la primaire citoyenne du PS.

16 février. Premier discours à Annecy (Haute-Savoie) du président-candidat, sous le slogan « La France forte ».

25 février. M. Bayrou (MoDem) se prononce pour l'organisation d'un référendum sur la moralisation de la vie publique.

Le président de la République inaugure le Salon de l'agriculture.

1er mars. Le président-candidat effectue une visite mouvementée à Bayonne (Pyrénées-Atlantiques).

2 mars. Signature à Bruxelles du traité de discipline budgétaire à vingt-cinq États de l'Union européenne (en dehors du Royaume-Uni et de la République tchèque).

3 mars. Dans son discours de Dijon (Côte-d'Or), M. Hollande annonce la fin de « l'omnipotence présidentielle ».

6 mars. « Votre bilan est un boulet », lance M. Fabius (s) au président-candidat lors de l'émission *Des paroles et des actes* sur France 2.

8 mars. Sur RMC, M. Sarkozy déclare : « Je ferai autre chose » en cas de défaite.

10 mars. En meeting à Toulouse (Haute-Garonne), M. Bayrou compare la bipolarisation à la guerre des religions d'antan et se réfère à l'édit de Nantes d'Henri IV.

11 mars. Le président-candidat prononce à Villepinte (Seine-Saint-Denis) son discours programmatique.

16 mars. Le Conseil constitutionnel dresse la liste des candidats, au nombre de dix, à l'élection présidentielle, au vu des présentations reçues.

18 mars. M. Mélenchon (Front de gauche) « prend la Bastille » et inaugure les meetings de rassemblement à ciel ouvert.

19 mars. À Toulouse (Haute-Garonne), une tuerie est perpétrée dans une école de confession juive.

22 mars. Mohamed Merah, auteur de cette dernière tuerie, ainsi que de celle la semaine précédente à Montauban (Tarn-et-Garonne) contre des militaires, meurt à la suite de l'intervention du RAID, consécutive à l'échec des négociations.

24 mars. M. Borloo (Parti radical) rallie M. Sarkozy.

26 mars. M. Strauss-Kahn est mis en examen dans l'affaire de l'hôtel Carlton de Lille (Nord).

4 avril. À Rennes (Ille-et-Vilaine), Mme Royal participe au meeting de M. Hollande.

8 avril. Dans *Le Journal du dimanche*, M. Sarkozy se déclare favorable à la tenue de deux débats avec M. Hollande. Celui-ci refuse.

11 et 12 avril. Par groupe de cinq candidats, France 2 organise des monologues, dans le cadre de la campagne présidentielle, au titre de l'émission *Des paroles et des actes*.

14 avril. M. Mélenchon (Front de gauche) tient un grand rassemblement à Marseille.

15 avril. MM. Sarkozy et Hollande organisent, à leur tour, un rassemblement, respectivement place de la Concorde à Paris et devant le château de Vincennes.

17 avril. Le Premier ministre belge, M. Di Rupo, assiste au meeting de M. Hollande à Lille.

19 avril. M. Sarkozy déclare sur Europe 1 concernant la publication des sondages relative à l'élection présidentielle avant 20 heures, heure de fermeture des derniers bureaux de vote : « Ça ne me choque pas, parce que le monde est devenu un village. Ne recréons pas une ligne Maginot. »

22 avril. Pour la première fois depuis 1965, un président sortant est devancé à l'issue du premier tour de l'élection présidentielle.

25 avril. Des policiers manifestent, à Paris, sur les Champs-Élysées, après la mise en examen d'un collègue pour homicide volontaire, puis le lendemain à Bobigny (Seine-Saint-Denis) et à Lyon. Le président-candidat se prononce pour « la présomption de légitime défense », thème du Front national.

27 avril. « Si j'exprimais aujourd'hui des réserves, j'affaiblirais mon camp », déclare au *Monde* M. Raffarin, ancien Premier ministre.

30 avril. M. Sarkozy porte plainte contre le site Médiapart qui avait annoncé que sa campagne présidentielle de 2007 aurait été financée par le gouvernement libyen du colonel Kadhafi. M. Fillon prend ses distances sur Europe 1, par rapport au président-candidat, en souhaitant que l'on « évite toutes les remarques désagréables à propos des syndicats… Je n'aime pas qu'on critique les syndicats en tant que tels ».

1er mai. Le Paris des défilés syndicaux ; des rassemblements du Front national à l'Opéra (Mme Le Pen invite à voter blanc) et de l'UMP, place du Trocadéro. M. Hollande se rend sur la tombe de Pierre Bérégovoy, ancien Premier ministre, à Nevers (Nièvre).

2 mai. TF1 et France 2 accueillent pour un débat MM. Hollande et Sarkozy, marqué par l'anaphore constitutionnelle du premier : « Moi, président de la République ».
Dans un entretien au *Figaro*, M. Copé estime que les « sensibilités » de l'UMP pourront s'organiser en « mouvements ».

3 mai. À titre personnel, M. Bayrou (MoDem) se prononce en faveur de la candidature de M. Hollande, au scrutin présidentiel.

8 mai. Les présidents Sarkozy et Hollande déposent, ensemble, une gerbe sur la tombe du Soldat inconnu à l'Arc de Triomphe, à l'occasion de la cérémonie du 8 mai 1945.

Amendement

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « La censure des cavaliers législatifs. Une constante (CC, 8 décembre 2011) », *LPA*, 29-2.

– *Cavaliers législatifs.* De manière désormais classique, la décision 649 DC du 15 mars a relevé d'office que quatre articles de la loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des mesures administratives, introduits en première lecture, n'avaient pas de lien, même indirect, avec la proposition initiale, au demeurant hétérogène.

– *Entonnoir*. De manière tout aussi classique, la décision 649 DC du 15 mars a censuré plusieurs dispositions de la loi de simplification du droit, introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, notamment deux amendements du gouvernement l'habilitant à prendre des ordonnances, sans rapport avec les dispositions restant en discussion.

V. *Loi.*

Assemblée nationale

– *Bibliographie.* J.-J. Urvoas et M. Alexandre, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012 ; B. Gorce, « Le déontologue des députés veut faire la lumière sur le lobbying », *La Croix*, 3-1 ; *Rapport du déontologue au bureau de l'Assemblée nationale*, site Assemblée nationale, 22-2.

– *Ajournement*. Conformément à l'usage, l'Assemblée s'est ajournée, le 7 mars, en vue de permettre à ses membres de participer aux prochaines échéances électorales (cette *Chronique* n° 102, p. 138).

– *Circonscriptions électorales*. Au 1er janvier, 1 594 303 électeurs inscrits, au titre des Français établis hors de France, se répartissent entre 11 circonscriptions (tableau n° 1 ter annexé au code électoral) (décret 2012-231 du 17 février) (*JO*, 19-2).

– *Composition*. M. Malherbe (Essonne, 4e) (UMP) a renoncé à son mandat, le 22 mars, afin de permettre à Mme Kosciusko-Morizet d'en reprendre l'exercice, un mois après avoir quitté le gouvernement (*JO*, 24-3). Au décès de M. Bessalot (Seine-Maritime, 7e) (UMP), M. Philippe le remplace jusqu'au terme de la législature. Il sera appelé, cependant, à ne pas siéger, en séance plénière, l'Assemblée s'étant ajournée.

– *Déontologue de l'Assemblée nationale*. Celui-ci a présenté au Bureau, le 22 février, un rapport préliminaire, faisant suite à la lettre de mission du président Accoyer en date du 24 juin dernier, relatif à la périphérie de l'activité parlementaire. Après avoir décidé la publication en ligne de son rapport, le Bureau a entériné des

préconisations du déontologue relatives à la déclaration d'intérêts applicable à l'ouverture de la XIVe législature, en juin, qui mentionnera, au surplus, l'appartenance à un club parlementaire et à un organisme extraparlementaire, ainsi que le montant de la rémunération perçue dans cette dernière hypothèse. Mais, dans le même temps, l'appel au barreau et donc au conflit d'intérêts, a été stimulé par le décret 2012-441 du 3 avril (*JO*, 4-4).

V. *Parlementaires. Questions orales. Séance.*

Autorité judiciaire

– *Bibliographie*. J. Krynen, *L'État de justice, France. L'emprise contemporaine des juges*, Paris, Gallimard, 2012, t. II.

– *Indépendance et impartialité des tribunaux de commerce*. La contestation a été repoussée par le Conseil constitutionnel (2012-241 QPC). Elle portait sur le mandat des juges consulaires : « Les dispositions législatives instituent des garanties prohibant qu'un juge participe à l'examen d'une affaire dans laquelle il a un intérêt même indirect » (*JO*, 5-5).

– *Statut de la magistrature*. La LO 2012-208 du 13 février modifie la limite d'âge des magistrats, après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2012-646 DC) (*JO*, 14-2).

V. *Droits et libertés.*

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie*. Conseil d'État, *Rapport d'activité 2011*, Paris, La Documentation française, 2012.

Bicamérisme

– *Derniers mots (suite).* Le retour aux « derniers mots » de l'Assemblée nationale provoqué par le passage à gauche du Sénat (cette *Chronique*, n° 141, p. 175) s'est confirmé. Depuis octobre, début de la session 2011-2012, 12 des 21 commissions mixtes paritaires réunies ne sont pas parvenues à un texte de compromis, entraînant autant de lectures définitives par les députés, auxquelles il faut ajouter celle de la loi sur la protection de l'identité (l'accord en CMP n'ayant pas suffi), soit au total 13 derniers mots. Auparavant, on ne relève que deux échecs d'une CMP durant l'ensemble de la XIIIe législature : l'application du 5e alinéa de l'article 13 C et la répartition des contentieux (cette *Chronique*, n° 140, p. 129).

V. *Assemblée nationale*. *Commission mixte parlementaire*. *Sénat*.

Code électoral

– *Bibliographie*. Code électoral, *JO*, 2012.

– *Modifications*. Le décret 2012-231 du 17 février authentifie la population des Français établis hors de France au 1er janvier et dresse le tableau n° 1 *ter* annexé audit code concernant les 11 circonscriptions électorales de l'Assemblée nationale (*JO*, 19-2). Un décret 2012-220, pris la veille (*JO*, 17-2), porte diverses dispositions concernant les déclarations de candidature aux élections, en dehors de l'élection présidentielle, la liste des autorités habilitées à délivrer des procurations (nouveaux art. R.39-1-A, R.72). En dernier lieu, le décret 2012-105 du 27 janvier (*JO*, 28-1) porte application de la loi 2011-884 du 27 juillet 2011 afférentes à la Guyane

et à la Martinique (cette *Chronique*, n° 140, p. 129).

V. *Collectivités territoriales*.

Collectivités territoriales

– *Bibliographie*. S. Manson, *L'Opposition dans les assemblées locales*, LGDJ, 2012 ; *Les Collectivités territoriales. 30 ans de décentralisation*, Cahiers français, n° 362, La Documentation française, 2012 ; Fondation Terra Nova, « Les outre-mer dans la République », *BQ*, 3-1 ; E. Jos, « Les nouvelles collectivités territoriales régies par l'article 73 C. Des statuts "sur mesure" destinés à répondre aux aspirations des élus et électeurs locaux », *RFDA*, 2012, p. 73 ; M. Verpeaux et Ch. Rimbault, « Les collectivités territoriales et la décentralisation », 6e éd., La Documentation française, 2011 ; F. Mélin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 C », *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 35, 2012, p. 25 ; R. Fraisse, « Les collectivités territoriales régies par l'article 74 », *ibid.*, p. 37.

– *Notes*. A. Jennequin, sous CC, QPC, 5-8 2011 (Droit local alsacien-mosellan), AJDA, 2012, p. 331 ; J.-M. Woehrling, *ibid.* RFDA, 2012, p. 131 ; P. Demaye-Simoni, 2011-146 QPC, *Constitutions*, 2012, p. 52.

– *Carte intercommunale*. La loi 2012-281 du 29 février (*JO*, 1-3) en assouplit des règles (cette *Chronique* n° 137, p. 214).

– *Libre administration (art. 72C)*. L'article L. 2122-16 du CGCT qui permet des sanctions contre le maire agissant en qualité d'agent de l'État ou d'autorité exécutive de la commune est conforme à ce principe (2011-210 QPC) (*JO*, 14-1).

– *Lois du pays de Polynésie française*. Le Conseil d'État statuant au contentieux a procédé à l'annulation de certaines d'entre elles, le 5 décembre 2011 (*JO*, 6-1).

V. *Code électoral. Droits et libertés*.

Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC)

– *Bibliographie*. P. Avril, « Le contrôle. Exemple du CEC », *in* « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire », *Jus Politicum*, hors-série, 2012, p. 65 ; Rapport d'information Accoyer, « Les premiers résultats d'une démarche innovante et ambitieuse », *AN*, n° 4485, 2012.

Commission mixte paritaire

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « CMP. Recherche de la conciliation ou préalable nécessaire au dernier mot ? », *Constitutions*, 2012, p. 40.

Commissions

– *Auditions refusées.* Les ministres de l'Intérieur et de la Défense ont refusé, le 30 mars, l'audition du directeur général de la sécurité extérieure (DGSE) et du directeur central du renseignement intérieur (DCRI) par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, au motif qu'ils n'avaient pas de responsabilité en la matière et qu'ils étaient « tenus à un strict devoir de réserve en cette période préélectorale ». Ce refus a provoqué les protestations du président du Sénat, M. Jean-Pierre Bel (s), qui a accusé le gouvernement de « mettre en cause les droits constitutionnels du Parlement » (*Le Monde*, 1/2- 4). En

revanche, les sénateurs UMP et centristes ont décidé de ne pas participer aux autres auditions publiques, considérées comme des manœuvres électorales. L'initiative de la commission sénatoriale faisait suite à l'annonce par M. Sarkozy de mesures législatives destinées à renforcer la lutte contre le terrorisme, après les dramatiques événements de Toulouse. Toutefois, les deux dirigeants des services de renseignement ont été auditionnés à huis clos par la délégation parlementaire au renseignement, le 4 avril (*BQ*, 5-4).

– *Sénat.* Ainsi qu'il avait été prévu (cette *Chronique*, n° 141, p. 176), la nouvelle commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a été constituée en reprenant une partie des attributions de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire qui devient commission des affaires économiques; elle est présidée par M. Vall (RDSE), M. Raoul (S) conservant la présidence de la commission des affaires économiques (*BQ*, 24-2).

Commissions d'enquête

– *Sénat.* Une commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales a été créée le 1er février; présidée par M. Dominati (UMP), son rapporteur est M. Bocquet (CRC). Une autre commission, sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques, a été créée le 15 février, dont M. Poniatowski (UMP) est le président et M. Dessard (S) le rapporteur.

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie*. A. Le Quinio, *Recherche sur la circulation des solutions juridiques. Le recours au droit comparé par les juridictions constitutionnelles*, préface G. Canivet, avant-propos D. Ribes, LGDJ, 2012; P. Gervier, « Le changement de circonstances dans la jurisprudence du CC », *RDP*, 2012, p. 89; « Le CC et l'outre-mer » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 35, 2012; O. Beaud, J. Boudon, G. Carcassonne, P. Cassia, T. Clay, D. de Béchillon, B. Genevois, A.-M. Le Pouhiet, F. Saint-Bonnet, P. Wachsmann, « Réformer la composition du Conseil constitutionnel ? », *Revue de droit d'Assas*, février 2012.

– *Chr. RDP*, 2012, p. 217, *Les Nouveaux Cahiers*, n° 35, 2012, p. 111.

– *Aménagement*. Une salle d'audience publique accueille les plaidoiries afférentes aux QPC, depuis le 3 avril (231 / 234), au rez-de-chaussée. Derrière le collège, de manière symétrique, le secrétaire général et le chef de service juridique sont présents.

– *Amici curiae*. Notre collègue Guy Carcassonne et le bureau de l'Association française de droit constitutionnel, de manière inédite, se sont manifestés auprès de Conseil à propos de l'affaire des génocides (647 DC).

– *Autorité des décisions (art. 62C)*. Le président Sarkozy a réagi promptement à la censure de la loi relative aux génocides (647 DC), comme naguère à propos de la taxe carbone (cette *Chronique*, n° 133, p. 168). Au Conseil des ministres réuni le lendemain, il a annoncé que le gouvernement déposerait sur-le-champ un nouveau projet de loi. Même si les

choses sont demeurées en l'état, M. Sueur (Loiret) (s), président de la commission sénatoriale des lois, a dénoncé la mise en cause de l'indépendance du Conseil (*BQ*, 2-2).

– *Censure*. La loi relative aux génocides, d'origine parlementaire, a été frappée d'inconstitutionnalité, en totalité, sur le fondement de l'inséparabilité (647 DC). C'est la neuvième fois que cette situation se présente et la cinquième fois pour un projet de loi (v. notre *CC*, 6e éd., Montchrestien, 2011, p. 84).

– *Compétence*. V. *Contentieux électoral. Partis politiques. QPC.*

– *Condition des membres*. Un décret du 10 avril nomme M. Denoix de Saint Marc président du conseil d'orientation du domaine national de Chambord, en renouvellement de son mandat (*JO*, 12-4).

– *Décisions*. V. Tableau *ci-après*.

12-1 S. Loiret (*JO*, 14-1). V. *Contentieux électoral. QPC*.
S. Essonne (*JO*, 14-1). V. *Contentieux électoral*.
S. Hauts-de-Seine (*JO*, 14-1). V. *Contentieux électoral. Partis politiques*.

13-1 2011-208 QPC, Confiscation de marchandises. V. *Droits et libertés. Loi. QPC.*
2011-210 QPC, Suspension et révocation d'un maire (*JO*, 14-1). V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés*.

18-1 2011-209 QPC, Dessaisissement d'armes (*JO*, 18-1). V. *Droits et libertés*.

20-1 2011-212 QPC, Mandataire judiciaire (*JO*, 21-1). V. *Droits et libertés. Loi*.

27-1 2011-211 QPC, Discipline des notaires (*JO*, 28-1). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.
2011-213 QPC, Coface (*JO*, 28-1). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.
2011-214 QPC, Administration des douanes (*JO*, 28-1). V. *Droits et libertés*.

3-2 2011-216 QPC, Organisations syndicales (*JO*, 4-2). V. *Droits et libertés*.
2011-217 QPC, Entrée et séjour des étrangers (*JO*, 4-2). V. *Droits et libertés. QPC*.
2011-218 QPC, Grade militaire (*JO*, 4-2). V. *Droits et libertés. Loi*.

9-2 2012-646 DC, LO relative au statut de la magistrature (*JO*, 14-2). V. *Autorité judiciaire*.

10-2 2011-219 QPC, Services touristiques (*JO*, 11-2). V. *QPC*.
2011-220 QPC, Majoration d'impôts (*JO*, 11-2). V. *Droits et libertés*.

15-2 2012-237 QPC, Ersoy (*JO*, 16-2). V. *QPC*.

17-2 2011-221 QPC, Cotisations interprofessionnelles (*JO*, *17*-2). V. *QPC*.
2011-222 QPC, Agissements sexuels incestueux (*JO*, *17*-2). V. *Droits et libertés. Loi*.
2011-223 QPC, Barreau de Bastia (*JO*, *17*-2) V. *Droits et libertés. Loi*.

21-2 2012-233 QPC, Marine Le Pen (JO, 22-2). V. *Élection présidentielle. Droits et libertés. QPC et ci-dessous.*

23-2 2012-648 DC, LO relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (*JO*, 29-2). V. *Élection présidentielle*.

24-2 2011-224 QPC, Jardin d'acclimatation de Paris (*JO*, 24-2). V. *Droits et libertés*.

28-2 2012-647 DC, Loi visant à réprimer la contestation de génocides (*JO*, 2-3). V. *Droits et libertés et ci-dessous.*

15-3 2012-650 DC, Loi relative au transport aérien (*JO*, 20-3). V. *Droits et libertés*.

	2012-649 DC, Loi relative à la simplification du droit (*JO*, 23-3). V. *Amendement. Loi.*
22-3	Décisions *Bourson*, *Matagne*, *Lepage* et *Nowak* (*JO*, 23-3). V. *Élection présidentielle*.
	2012-651 DC, Loi relative à l'exécution des peines (*JO*, 28-3). V. *Loi*.
	2012-652 DC, Loi relative à la protection de l'identité (*JO*, 28-3). V. *Droits et libertés.*
30-3	2012-225 QPC, Majorations de redevance (*JO*, 31-3). V. *QPC*.
	2012-227 QPC, Mariage (*JO*, 31-3). V. *Droits et libertés. Loi. QPC.*
6-4	2012-226 QPC, Expropriation (*JO*, 7-4). V. *Droits et libertés. QPC*.
	2012-228/229 QPC, Garde à vue (*JO*, 7-4). V. *Droits et libertés. Loi.*
	2012-230 QPC, Inéligibilité au conseil général (*JO*, 7-4). V. *Droit électoral*.
13-4	2012-231/234 QPC, Aide juridique (*JO*, 14-4). V. *Droits et libertés et ci-dessus.*
20-4	2012-235 QPC, Soins psychiatriques (*JO*, 21-4). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.
	2012-236 QPC, Expropriation (*JO*, 21-4). V. *Droits et libertés. QPC*.
	2012-238 QPC, Paris-Saint-Germain Football. V. *Droits et libertés. QPC*.
4-5	2012-239 QPC, Transmission des pénalités (*JO*, 5-5). V. *Droits et libertés.*
	2012-240 QPC, Harcèlement sexuel (*JO*, 5-5). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.
	2012-241 QPC, Tribunaux de commerce (*JO*, 5-5). V. *Autorité judiciaire. Droits et libertés.*
	2012-242 QPC, La Discorde Deleau (*JO*, 5-5). V. *QPC*.

– *Membres de droit*. Le président Giscard d'Estaing reste fidèle à sa ligne de conduite, en ne participant qu'aux seules délibérations afférentes au contrôle de la loi par voie d'action (61C) (cette *Chronique*, n° 141, p. 177). S'agissant du contentieux électoral (art. 59C), en revanche, il n'a pas siégé, le 12 janvier (S. Loiret), dès lors qu'une QPC était posée de façon incidente (*JO*, 14-1). Concernant l'élection présidentielle, il a publié sa « profession de loi » dans *Le Point* (19-4) avant de se prononcer pour M. Sarkozy (*Le Parisien*, 26-4). En bonne logique, il s'est déporté à l'occasion de la proclamtion des résultats de l'élection présidentielle, les 25 avril et 10 mai. Suivant sa proposition, le président Sarkozy a annoncé, le 24 janvier, que le bâtiment historique de l'hôtel de la Marine, à Paris, demeurerait dans le patrimoine de l'État (*BQ*, 25-1).

– *Procédure*. La contestation suscitée par la loi relative aux génocides (cette *Chronique*, n° 141, p. 173) a trouvé, en bonne logique, son issue au Conseil. De manière inédite, semble-t-il, la saisine parlementaire a réuni des membres de tous les groupes sénatoriaux, de même qu'à l'Assemblée nationale. À ceci près que la liste des députés UMP n'a été révélée qu'à l'occasion de la publication de la décision 647 DC ; le président Accoyer n'y figurant pas, nonobstant son opposition de principe aux lois mémorielles (cette *Chronique*, n° 141, p. 173).

M. Lasvignes, secrétaire général du gouvernement, a été entendu à l'audience publique, de façon inédite autant que solennelle (2012-233 QPC, Marine Le Pen) (*JO*, 22-2).

– *Site Internet*. Le Conseil a ouvert, à toutes fins utiles, une rubrique d'information sur l'élection présidentielle. Elle comporte notamment une foire aux questions (FAQ) (*BQ*, 10-1).

V. *Contentieux électoral. Droits et libertés. Élection présidentielle. Groupes. Loi. QPC*.

Conseil des ministres

– *Conseil franco-allemand*. Il s'est tenu au palais de l'Élysée, le 6 février, pour la 14e fois (*Le Figaro*, 7-2).

– *Périodicité*. En raison du « sommet de la crise », réunissant les partenaires sociaux, le 18 janvier, le Conseil des ministres ne s'est pas réuni ce mercredi (*BQ*, 17-1).

V. *Gouvernement*. *Président de la République*.

Conseil économique, social et environnemental

– *Administration*. Par décret du 4 avril, Mme Podeur a été nommée secrétaire générale (*JO*, 6-4).

– *Composition*. Le décret du 6 mars désigne les personnalités associées, pour une durée de deux ans, afin de contribuer, par leur expertise, aux travaux des sections auxquelles elles sont rattachées, en application de l'article 12 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 (rédaction de la LO du 28 juin 2010) (*JO*, 7-3).

Constitution

– *Bibliographie*. C. Cerda-Guzman, *Codification et constitutionnalisation*, préface F. Mélin-Soucramanien, LGDJ, 2012 ; « La Constitution et l'outre-mer » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 35, 2012.

V. *Ministres*.

Contentieux électoral

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Le Conseil constitutionnel, juge électoral, juge de la constitutionnalité (CC, 12 janv. 2012) », *LPA*, 15-2.

– *Élections sénatoriales*. Le Conseil constitutionnel a été saisi de six requêtes concernant le renouvellement de la série 1, le 2 septembre 2011. Après une annulation et deux rejets (cette *Chronique*, n° 141, p. 179), il en a fini avec ce contentieux, le 12 janvier, par deux autres rejets (Loiret et Hauts-de-Seine) et en donnant acte d'un désistement (Essonne). La décision sur le Loiret est la première ayant donné lieu à une QPC directement posée au Conseil ; elle contestait la constitutionnalité de l'article 289 du code électoral, au motif que la règle de la plus forte moyenne appliquée à la désignation à la représentation proportionnelle des délégués des communes de plus de 3 500 habitants méconnaîtrait le principe de pluralisme. Outre que la RP assure déjà une plus large représentation, aucun principe n'exige que tous les groupes d'un conseil municipal disposent d'un délégué : la requête fondée sur ce seul moyen a été rejetée.

V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

Cour de justice de la République

– *Composition*. À l'issue de l'élection de M. Raimbourg (Loire-Atlantique 4e) (s) par l'Assemblée nationale, le 14 janvier (*JO*, 18-1), la liste des membres est publiée (*JO*, 8-2). La juridiction est présidée par M. Feydeau, conseiller à la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 141, p. 180).

Droit communautaire et international

– *Force de gendarmerie européenne (EUROGENDFOR)*. La loi 2012-344 du 12 mars autorise la ratification du traité signé à Velsen, le 18 octobre 2007, créant cette force entre cinq États de l'Union européenne (Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Portugal).

V. *Engagements internationaux*.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, 3e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2012 ; E. Oliva et S. Guimmarra, *Droit constitutionnel (aide mémoire)*, 7e éd., Paris, Sirey, 2012.

Droit électoral

– *Droit d'éligibilité* Le législateur, a rappelé le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 138, p. 156), « ne saurait priver un citoyen de [ce] droit dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur ». Au terme d'une « conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles », l'inéligibilité au conseil général des ingénieurs en chef, notamment dans le canton où ils exercent leurs fonctions est conforme à la Constitution (art. L. 195. 14e du code électoral) (2012-230 QPC) (*JO*, 7-4).

V. *Contentieux électoral*.

Droit parlementaire

– *Bibliographie*. D. Jamot, *Le Parlement et les Relations internationales*, thèse Aix-Marseille, 2012 ; « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire », *Jus Politicum,* 2012, Dalloz ; J.-P. Duprat, « Bentham et la diffusion du droit parlementaire », in *L'Influence politique et juridique de l'Angleterre en Europe*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011.

Droits et libertés

– *Bibliographie*. X. Vandendriessche, *Le Droit des étrangers*, 5e éd., Paris, Dalloz, 2012 ; J.-P. Pastorel, « Le principe d'égalité en outre-mer », *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 35, 2012, p. 73.

– *Adoption homosexuelle*. La CEDH, dans un arrêt rendu le 15 mars (*Gas et Dubois c/ France*), a estimé que le refus d'accorder à une femme le droit d'adopter l'enfant de sa compagne n'était pas discriminatoire, au sens de l'article 14 de la Convention. La Cour n'a pas relevé, à cet égard, de différence de traitement basée sur l'orientation sexuelle, dès lors que les couples hétérosexuels pacsés se voient également refuser les adoptions simples (*Le Monde*, 17-3).

– *Dignité de la femme*. Un an après l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 2010 portant interdiction du port de la burqa, 299 femmes ont été verbalisées sur un total de 354 contrôlées (*BQ*, 11-4).

– *Droit à un recours juridictionnel effectif.* Comme naguère (cette *Chronique*, n° 141, p. 182), l'article 374 du code des douanes a été frappé d'inconstitutionnalité, motif pris de ce qu'il privait le propriétaire d'une marchandise,

saisie par l'administration, de la faculté d'exercer un recours, en méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (2011-208 QPC) (*JO*, 14-1).

La combinaison avec le principe de l'égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789) signifie « que si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procurent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect des principes des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties » (2011-213 QPC, cons. pédagogique n° 3). En pareille occurrence, une disposition législative prise en faveur des Français rapatriés, au titre du désendettement, ignore ces principes.

Une validation législative est conforme, dès lors qu'elle « répond à un but d'intérêt général suffisant » et que « sa portée est strictement définie », selon une jurisprudence classique (2011-224 QPC) (*JO*, 24-2) (cette *Chronique*, n° 93, p. 261).

– *Droit à un recours juridictionnel effectif et égalité devant les charges publiques (art. 16 et 13 de la Déclaration de 1789).* De manière constante, le Conseil constitutionnel veille au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction (2012-231/234) (*JO*, 14-4). Sous ce rapport, l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique destinée à établir une solidarité financière entre les justiciables pour financer la réforme de la garde à vue, d'une part, et d'un droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près des cours d'appel, d'autre part, a été validée. Outre la poursuite des buts d'intérêt général, et le montant des contributions, le législateur a défini des exemptions en faveur des personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. De sorte qu'il n'a pas porté une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense » (cons. 9). Quant au principe d'égalité devant les charges publiques, il a été préservé, en « l'absence de rupture caractérisée », le législateur ayant fondé « son appréciation sur des critères objectifs et rationnels » et pris en compte les facultés contributives des contribuables assujettis (cons. 10) (cette *Chronique*, n° 136, p. 184).

– *Droit d'aller et venir, protection de la santé, liberté individuelle.* À l'occasion de sa décision *Soins psychiatriques* (235 QPC) (*JO*, 20-4), le Conseil constitutionnel est demeuré fidèle à sa jurisprudence, en appelant au respect des garanties (cette *Chronique*, n° 141, p. 183). Il a vérifié que le législateur s'était livré à une conciliation équilibrée, en adoptant la loi du 5 juillet 2011 entre, d'une part, « l'exercice des libertés constitutionnellement garanties » (liberté d'aller et venir ; respect de la vie privée ; liberté individuelle) et, d'autre part, « la protection de la santé des personnes souffrant de troubles mentaux ainsi que la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle ». Tout en validant le texte, le Conseil a estimé que, à l'égard des personnes ayant commis des infractions pénales en état de trouble mental, la décision prévue par l'autorité administrative de les soumettre, en raison de leur dangerosité, à une hospitalisation complète, méconnaissait les exigences constitutionnelles précitées, en l'absence de garanties légales

suffisantes, de règles plus rigoureuses, notamment en ce qui concerne la levée de ses soins. De même, la transmission au représentant de l'État par l'autorité judiciaire, en l'absence de l'information préalable de la personne concernée, a été censurée. Bref, il appartenait au législateur « d'adopter les garanties légales contre le risque d'arbitraire encadrant la mise en œuvre de ce régime particulier » (cons. 25). Les articles L.3213-8 et le § II de l'article L.3211-12 du code de la santé publique ont donc été abrogés.

– *Droit de grève dans le transport aérien.* À l'issue d'un contrôle de constitutionnalité (650 DC), la loi 2012-375 du 19 mars a été promulguée (*JO*, 20-3). Fidèle à sa démarche (cette *Chronique*, n° 128, p. 168), le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait opéré la nécessaire conciliation en réglementant ce droit « entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ». Il appartient, par suite, à la loi de séparer « un exercice licite de ce droit des actes et comportements qui en constitueraient un usage abusif » (cons. 6). Dans cet ordre d'idées, la déclaration d'intention des salariés de participer à un mouvement de grève, ainsi que l'information des passagers n'affectent nullement l'exercice du droit de grève, car « elles ne sont pas disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi par le législateur » en vue d'assurer le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aérodromes.

– *Droit de propriété.* La protection de ce droit naturel demeure (cette *Chronique*, n° 141, p. 182). L'article 376 du code des douanes a été censuré pour méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789, au motif qu'il privait les propriétaires de la possibilité de revendiquer, « en toute hypothèse », les objets saisis ou confisqués par l'administration, en portant de la sorte « une atteinte disproportionnée au but poursuivi » de lutte contre la délinquance douanière (2011-208 QPC) (*JO*, 14-1). Un raisonnement identique aboutira à une déclaration d'inconstitutionnalité de l'article L. 624-6 du code de commerce concernant le droit de propriété du conjoint du débiteur dans l'hypothèse d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire (2011-212 QPC) (*JO*, 21-1). *A fortiori*, la procédure de l'expropriation a retenu toute la sollicitude du juge en le subordonnant à « une juste et préalable indemnité ». Le versement de l'indemnité doit intervenir au jour de la dépossession. En l'espèce, les articles L.15-1 et L.15-2 du code de l'expropriation n'imposaient pas ces principes à l'autorité expropriante.

En revanche, la procédure de dessaisissement d'une arme ne porte pas atteinte au droit de propriété au regard du motif d'intérêt général de prévention des atteintes à l'ordre public poursuivi ; l'atteinte étant, de surcroît, proportionnée à l'objectif poursuivi (2011-209 QPC) (*JO*, 18-1).

– *Droit de la défense.* L'article 706-88-2 du code de procédure pénale autorisant le juge des libertés ou le juge d'instruction à faire désigner d'office un avocat, pour tout dire le récuser, afin d'assister une personne en garde à vue, en matière de terrorisme, a été censuré par le Conseil constitutionnel (2011-223 QPC) (*JO*, 18-2). Le législateur a méconnu, en l'espèce, l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34C de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale, en

renvoyant à un décret en Conseil d'État. Faute d'encadrer le pouvoir donné au juge de priver la personne gardée à vue du libre choix de son avocat, le législateur a porté atteinte aux droits de la défense.

Cependant, ces derniers principes sont sauvegardés par l'administration des douanes qui l'autorise à obtenir la communication de documents (art. 65 du code des douanes). Les agents ne disposent pas sur ce fondement « d'un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir [leur] remise » ; pas plus qu'un pouvoir d'audition ou de permission. Somme toute, en l'absence d'autorisation préalable de l'autorité judiciaire, seuls les documents qui ont été volontairement communiqués à l'administration peuvent être saisis (2011-214 QPC, cons. 6) (*JO*, 28-1).

– *Droit des étrangers.* Un décret 2012-336 du 7 mars modifie des dispositions relatives à l'Office français de l'immigration et de l'intégration désormais rattaché au ministère de l'Intérieur (OFII) (*JO*, 9-3).

– *Égalité des sexes.* Le Premier ministre, par une circulaire en date du 21 février, a décidé que le terme de « mademoiselle », ainsi que celui de « nom patronymique, nom d'épouse » ne figureront plus désormais dans les formulaires administratifs. Au surplus, en vue de favoriser la lutte contre les discriminations et l'égalité professionnelle dans la fonction publique la loi 2012-347 du 12 mars complète celle du 13 juillet 1983 (nouveaux art. 6 *bis*, 6 *quater*) (*JO*, 13-3). Sur ce fondement, le décret 2012-601 du 30 avril (*JO*, 2-5) détermine les modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique d'État et des collectivités territoriales, sous forme de quotas (40 %) et de sanctions pécuniaires en cas d'inobservation. La réforme entrera en vigueur… en 2018.

– *Égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Le législateur était fondé à y déroger en organisant une transition progressive entre deux régimes successifs de représentation syndicale, a estimé le Conseil constitutionnel au nom de l'intérêt général et d'une différence de situation directement liée à l'objet de la loi (2011-216 QPC) (*JO*, 4-2).

S'agissant du régime disciplinaire des juges des tribunaux de commerce, l'article 65 C modifié, ouvrant la saisine aux justiciables devant le CSM, ne s'applique qu'aux magistrats, selon le Conseil constitutionnel (2012-241 QPC). À cet égard, les juges consulaires exerçant une fonction publique élective ne sont pas placés dans une situation identique à ceux-ci. Le principe d'égalité ne vaut, on le sait, que toutes choses égales par ailleurs.

– *Égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789).* L'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements (art. 1559 CGI) incluant les réunions sportives, dont le conseil municipal peut décider l'exonération, est conforme à la Constitution, dès lors que, selon une jurisprudence constante, « la différence de traitement entre les compétitions sportives se déroulant sur le territoire de la même commune repose sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis par le législateur ». De sorte qu'il ne résulte pas une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (2012-238 QPC) (*JO*, 21-4).

– *Indépendance des juridictions et caractère spécifique de leurs fonctions (art. 64C).* Dans le droit-fil de la

fameuse décision *Validations législatives* du 22 juillet 1980 (*GD*, n° 12), le Conseil constitutionnel en a rappelé le principe (2012-236 QPC).

– *Informatique et liberté.* La CNIL a reçu environ 6 000 plaintes, en 2011, dont environ un quart concernait la surveillance au travail (*BQ*, 26-3).

La CNIL a annoncé, le 30 janvier, la mise en place en son sein d'un « Observatoire des élections 2012 » pour réagir à d'« éventuelles atteintes à la protection des données découlant des nouvelles technologies de la communication politique ». Cet Observatoire est présidé par M. Massot, président honoraire au Conseil d'État. La CNIL a présenté ses recommandations, après consultation des principaux partis, et publié un guide pratique mis en ligne (*BQ*, 31-1).

– *Liberté (art. 2 de la Déclaration de 1789) et mariage blanc.* Ce droit naturel et imprescriptible qui implique « le respect de la vie privée », selon le Conseil constitutionnel, se vérifie en matière de mariage. L'article 21-2 du code civil, en subordonnant l'acquisition de la nationalité par le conjoint d'un ressortissant français à une durée d'une année de mariage sans cessation de communauté de vie, d'une part, et en permettant au ministère public de contester l'acquisition de la nationalité française, d'autre part, n'y porte pas atteinte (2012-227 QPC) (*JO*, 31-3).

– *Liberté d'association.* Le décret 2012-292 du 1er mars (*JO*, 2-3) porte dissolution du groupement de fait islamiste radical « Forsane Alizza » (cette *Chronique*, n° 134, p. 171).

– *Liberté d'expression.* La CEDH a condamné la France, le 12 avril, après une perquisition dans les locaux du quotidien *Midi Libre*, en 2006, pour « ingérence dans la liberté des journalistes à recevoir ou communiquer des informations ». La perquisition était « disproportionnée » (*Le Monde* 14-4).

– *Liberté d'expression et de communication : génocide arménien.* C'est sur le seul fondement de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme que la décision 647 DC du 28 février a censuré la loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi (ce texte punit « ceux qui ont contesté ou minimisé de façon outrancière l'existence d'un ou plusieurs crimes de génocide […] reconnus comme tels par la loi française », en l'occurrence la loi du 29 janvier 2001 qui « reconnaît » le génocide arménien). Sans s'attarder sur les autres griefs invoqués, telles la légalité des délits et des peines ou l'égalité, le Conseil réaffirme que « la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés ; que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi » (cette *Chronique*, n° 131, p. 193). Or, « en réprimant ainsi la contestation de l'existence et de la qualification juridique de crimes qu'il aurait lui-même reconnus et qualifiés comme tels, le législateur a porté une atteinte inconstitutionnelle à l'exercice de la liberté d'expression et de communication ».

Au sujet des lois mémorielles, la décision 647 DC observe qu'une disposition législative « ayant pour objet de reconnaître un crime de génocide ne saurait, par elle-même être revêtue de la portée normative qui s'attache à la loi », mais elle ne fait pas application

de la jurisprudence *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie* à la loi du 29 janvier 2001, dès lors qu'étant censurée la loi déférée ne modifie, complète ou affecte le champ de celle-ci.

– *« Liberté fondamentale » : l'hébergement d'urgence.* Dans la perspective ouverte par l'arrêt *Koné* (*GA*, n° 97), le Conseil d'État (10 février, *Association Droit au logement*) a considéré que le fait de ne pas appliquer la loi en matière d'hébergement d'urgence pouvait constituer « une atteinte grave à une liberté fondamentale » (*Le Monde*, 12/13-2).

– *Lutte contre le racisme et l'antisémitisme.* À cet effet, le décret 2012-221 du 16 février institue un délégué interministériel auprès du ministre de l'Intérieur (art. 2-1 du décret du 8 décembre 2003 modifié) (*JO*, 17-2).

– *Pluralisme des courants d'idées et d'opinions (art. 4C révisé)*. À deux reprises, le Conseil constitutionnel s'y est référé pour accueillir une QPC en matière électorale (art. 59C) (12 janvier, S. Loiret) (*JO*, 14-1) afin d'assurer l'unité de la condition du justiciable et une LO, en raison d'un « changement de circonstance de droit » (2012-233 QPC, Marine Le Pen) (*JO*, 22-2).

– *Principe de légalité des délits et des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* De manière itérative (cette *Chronique*, n° 140, p. 136), le Conseil constitutionnel a abrogé l'article 227-27-2 du code pénal (2011-222 QPC) (*JO*, 18-2), en estimant qu'il appartient au législateur de « fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ». Au cas particulier des agissements sexuels incestueux, la loi n'a pas désigné précisément les personnes concernées, au sens de cette qualification, comme membre de la famille.

Ces principes, rappelle le Conseil constitutionnel, « ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions, mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition » (2011-210 QPC) (*JO*, 14-1), comme en matière disciplinaire (cette *Chronique*, n° 141, p. 182).

Par une décision retentissante (2012-240 QPC), rendue le 4 mai, le Conseil a déclaré contraire à la Constitution l'article 222-23 du code pénal afférent au délit de harcèlement sexuel. Fidèle à sa démarche en droit pénal, le juge a rappelé que le Parlement, sur le fondement de l'article 34 C et de l'article 8 de la Déclaration précitée, a « l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ». Or nonobstant deux modifications apportées à la loi du 22 juillet 1992, le Conseil a considéré que ce délit était « punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis ». Cette large marge d'appréciation laissée au juge méconnaît le principe constitutionnel susvisé. De manière innovante, la décision devait être à l'origine d'une manifestation d'associations féministes, le lendemain devant le Conseil, et plus encore, l'une d'entre elles, partie intervenant dans la QPC, l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT) a porté plainte… contre le Conseil constitutionnel, malgré l'autorité absolue attachée à ses décisions (art. 62 C), pour « trouble à l'ordre public » et « mise en danger délibéré » des victimes de harcèlement sexuel (*BQ*, 7-5).

De la combinaison des articles 8 et 9 (présomption d'innocence) de la Décla-

ration de 1789, le Conseil a dégagé le principe selon lequel « nul ne peut être punissable que de son propre fait » (2012-239 QPC). Ce dernier s'applique « aux peines prononcées par les juridictions répressives et à toute sanction ayant le caractère d'une punition ».

– *Principe de la nécessité des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* La majoration de la redevance relative à la création de bureaux en Île-de-France, pour retard de paiement, ne revêt pas le caractère d'une punition, a rappelé le Conseil constitutionnel (2012-225 DC) (cette *Chronique*, n° 141, p. 184). À l'opposé, la majoration de cette même redevance, en cas d'infraction aux dispositions législatives ou réglementaires inhérentes à l'acquittement de la redevance qui tend à sanctionner les personnes ayant éludé le paiement de la redevance, présente ce caractère. Le renvoi au pouvoir réglementaire du soin de fixer le taux des majorations ne le dispense pas, pour autant, de respecter les dispositions de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Les prélèvements opérés par des organisations interprofessionnelles agricoles sur leurs membres constituent des cotisations et non point des « impositions de toutes natures » au sens de l'article 34C (2011-221 QPC) (*JO*, 18-2).

– *Principe d'égale admissibilité aux emplois publics (art. 6 de la Déclaration de 1789)*. Il est loisible au législateur de prévoir des dispositions particulières pour l'accès au mandat de juges des tribunaux de commerce « afin de renforcer les exigences de capacité nécessaires à l'exercice de ces fonctions juridictionnelles ». La prise en compte de l'expérience professionnelle et juridictionnelle pour les fonctions les plus importantes ne méconnaît pas ladite exigence de capacité découlant de l'article 6 de la Déclaration susmentionnée (cette *Chronique*, n° 138, p. 164).

– *Principe de nécessité, d'individualisation et de légalité des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Les principes énoncés « ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition » rappelle le Conseil constitutionnel (2011-211 QPC) (*JO*, 28-1) (cette *Chronique*, n° 141, p. 183). En matière de discipline des notaires, l'automaticité de l'interdiction d'inscription sur les listes électorales en vue du recrutement des chambres notariales, découlant de la décision de destitution, sans que le juge ait à la prononcer ignore le principe d'individualisation : « Une peine privative de droits civiques ne [peut] être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce » (cons. 6). D'où la censure de l'article 4 de l'ordonnance du 28 juin 1945.

Dans le même ordre d'idées, la perte d'un grade pour un militaire constitue une peine, qui ressortit à l'appréciation expresse du juge. En conséquence, l'article L.311-7 du code de justice militaire qui prévoyait que toute condamnation entraînait de plein droit la perte du grade, si elle était prononcée pour crime, a méconnu cette disposition constitutionnelle (2011-218 QPC) (*JO*, 4-2).

– *Principe de nécessité et de proportionnalité des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Concernant l'entrée et le séjour irrégulier d'un étranger en France, le Conseil constitutionnel a précisé que l'article 61-1C ne lui « confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ». Mais si « la nécessité des peines attachées aux infractions relève

du pouvoir d'appréciation du législateur, il [lui] incombe de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ». Tel n'est pas le cas, en l'espèce, de l'article L.621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (2011-217 QPC) (*JO*, 4-2).

Une même solution a été retenue en cas de majoration d'impôts, consécutive à une inexactitude ou à une omission de déclarations commises de mauvaise foi ou au moyen de manœuvres frauduleuses (art. 1729 CGI) (2011-220 QPC) (*JO*, 11-2).

– *Principes d'égalité, de légalité des infractions, de présomption d'innocence et droit à un recours juridictionnel effectif.* En matière de garde à vue relative à des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales, a jugé le Conseil (2011-228-229 QPC) (*JO*, 7-4), à condition que les restrictions apportées aux « droits constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité, proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées » (cons. de principe n° 6). Les articles 64-1 et 116-1 du code de procédure pénale incriminés, en matière d'enregistrement des auditions, ne sont pas justifiés au regard de ces principes. Ils ont été frappés d'inconstitutionnalité. En clair, toutes les gardes à vue criminelles doivent être enregistrées par vidéo, alors que ce n'était pas le cas pour la criminalité organisée ou les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation.

– *Respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789).* La loi 2012-412 du 27 mars relative à la protection de l'identité, la dernière de la XIIIe législature, a été promulguée (*JO*, 28-3). Mais, au préalable, elle avait été déférée au Conseil constitutionnel, faisant suite, en bonne logique, à la lecture définitive de l'Assemblée nationale. La décision 652DC, au terme d'une conciliation habituelle entre la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions et le respect d'autres droits et libertés constitutionnellement protégés, a censuré l'article 5 qui portait « une atteinte à la vie privée qui n'était pas proportionnée au but poursuivi », en raison de la nature des données enregistrées, de l'ampleur des traitements, des caractéristiques techniques et des conditions de consultation. D'autres dispositions, les articles 7 et 10, et 8, seconde phrase, ont été emportées, par suite d'inséparabilité. Au surplus, pour incompétence négative, l'article 3 du texte examiné l'a été, à son tour, en matière de fonctionnalité nouvelle de la carte nationale d'identité, qui permettait à une personne de s'identifier sur les réseaux de communication électroniques et de mettre en œuvre sa signature électronique. Faute de précisions et de garanties assurant l'intégrité et la confidentialité de ces données, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence qu'il tient de l'article 34C.

– *Rétention administrative.* Le décret 2012-90 du 25 janvier modifie certaines dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile concernant la rétention de longue durée de certains étrangers (*JO*, 27-1).

– *Traitements inhumains ou dégradants.* La France a été condamnée, le 23 janvier, par la CEDH, pour avoir emprisonné un détenu souffrant de graves troubles mentaux au lieu de le faire interner (*Le*

Monde, 25-2). Au préalable, une condamnation identique, sur le même fondement de l'article 3 de la Convention, était intervenue, le 19 janvier, pour le placement en rétention d'un couple kazakh avec leurs enfants mineurs de cinq mois et trois ans (*Popov c/ France*) (*Le Monde*, 27-1) (cette *Chronique* n° 139, p. 151).

V. *Conseil constitutionnel. Contentieux électoral. Groupes. Loi. Président de la République. QPC.*

Élection présidentielle

– *Bibliographie*. P. Jan, « Histoire des campagnes électorales (1958-2012) », *La Revue des Deux Mondes*, janvier 2012, p. 124 ; « L'élection présidentielle » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 34, Dalloz, 2012 ; G. Carcassonne, B. François et F. Rouvillois, « Les élections présidentielles » (débats), *Constitutions*, 2012, p. 17.

– *Chronologie.*

- Décision du 9 février : nomination des délégués du Conseil constitutionnel chargé de suivre sur place les opérations relatives à l'élection du président de la République (*JO*, 11-2).
- Décret 2012-254 du 22 février : composition et siège de la CNC (*JO*, 24-2).
- Décret 2012-256 du 22 février portant convocation des électeurs (*JO*, 24-2).
- Décision du 19 mars du Conseil constitutionnel arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle (*JO*, 20-3).
- Déclaration de la situation patrimoniale du président Sarkozy (*JO*, 24-3).
- Liste des citoyens ayant présenté les candidats à l'élection présidentielle (*JO*, 31-3).
- Déclaration du 25 avril du Conseil constitutionnel relative aux résultats du 1er tour de scrutin des 21 et 22 avril (*JO*, 26-4).
- Décision du 26 avril relative la liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection du président de la République.
- Proclamation du 10 mai relative aux résultats du 2e tour des 5 et 6 mai (*JO*, 11-5).
- Déclaration de situation patrimoniale de M. Hollande (*ibid.*)

– *Convocation des électeurs.* Le décret 2012-256 du 22 février (*JO*, 24-2) convoque les électeurs le 22 avril pour le 1er tour et le 6 mai pour le second, sauf dans les Antilles, la Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon et les bureaux de vote ouverts dans les ambassades et postes consulaires situés sur le continent américain, ainsi que la Polynésie française, où le scrutin se déroulera, par dérogation, les 21 avril et 5 mai, compte tenu du décalage horaire.

– *Financement.* La LO du 28 février (*JO*, 29-2) relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle modifie l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 en réduisant le remboursement forfaitaire aux candidats de 1/20 à 4,75 % du plafond autorisé, et de la moitié à 47,5 % pour ceux ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier tour. Le délai de dépôt des comptes de campagne requis pour bénéficier du remboursement est fixé au plus tard à 18 heures le 11e vendredi suivant le premier tour. Enfin, l'article 4 est actualisé en renvoyant à la loi de finances pour 2012 (cette *Chronique*, n° 141, p. 185).

– *Présentation des candidats.*

I. Mise en garde. Des élus habilités à présenter des candidats ayant mani-

festé l'intention de les tirer au sort, le Conseil constitutionnel a rappelé, le 24 février, qu'il avait considéré en 2007 (cette *Chronique*, n° 122, p. 203) que de telles présentations ne sont pas valides, car incompatibles avec la dignité qui sied à ces opérations.

II. Publicité des présentateurs. Contesté par une QPC de Mme Le Pen, transmise par le Conseil d'État, le 5e alinéa du § 1 de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 issu de la loi organique du 18 juin 1976 prescrivant que les noms des présentateurs sont rendus publics, a été déclaré conforme le 21 février, après que la recevabilité a été admise en raison du changement des circonstances de droit consécutif à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (le pluralisme mentionné au dernier alinéa de l'article 4 C). Le premier grief, qui alléguait la méconnaissance des principes d'égalité et de secret du suffrage, a été écarté comme inopérant, car la présentation, opération préparatoire, « ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage ». Le second, invoquant le principe de pluralisme, lequel laisse au législateur une large marge d'appréciation (v. *Contentieux électoral*), l'a été également, parce que la publicité, qui favorise la transparence, ne saurait en elle-même le méconnaître. Plus délicate, en revanche, était la différence de traitement résultant de la limitation de la publicité à 500 présentateurs, car elle entraîne une probabilité de publication de leurs noms d'autant plus grande que leur nombre est réduit ; toutefois, le législateur ayant choisi cette restriction pour assurer l'égalité des candidats, la différence de traitement est en rapport avec l'objectif poursuivi. En conséquence, la liste publiée au *Journal officiel* est établie par tirage au sort, mais l'imprécision des textes a permis au Conseil d'afficher dans ses locaux la liste intégrale en 1988, 1995 et 2002, jusqu'à ce que l'opposition du Parlement à cette pratique lors de la discussion de la LO du 5 avril 2006 l'amène à y renoncer en 2007.

– *Candidats.* La décision du 19 mars, par laquelle le Conseil constitutionnel a arrêté la liste des candidats, révèle une légère diminution par rapport à 2007 : 10 au lieu de 12 (il y en avait 16 en 2002…), soit le même nombre qu'en 1981, parmi lesquels 3 femmes (4 en 2007), dont Mme Le Pen qui succède à son père, et Mme Arthaud, qui prend la relève de Mme Laguiller. Deux figuraient au précédent scrutin, MM. Sarkozy, candidat sortant, et Bayrou, ainsi qu'un revenant de 1995, M. Cheminade. À la différence de 2007, le Parti communiste ne présente pas de candidat propre et soutient M. Mélenchon au nom du Front de gauche.

– *Contestations.* Le Conseil constitutionnel a rejeté, le 22 mars, quatre réclamations visant la liste des candidats, l'une irrecevable, l'auteur n'ayant fait l'objet d'aucune présentation (Nowak), deux n'énonçant aucun grief recevable (Matagne et Bourson) et la dernière n'ayant pas obtenu le nombre requis des 500 présentations (Lepage).

– *Résultats du premier tour (21 et 22 avril).* Le Conseil constitutionnel a déclaré les résultats, le 25 avril (*JO*, 26-4), après avoir annulé l'ensemble des suffrages émis dans six communes, soit 2 341 suffrages exprimés, le délégué du Conseil n'a pu accéder au bureau de vote de Pont-sur-Seine (Aube) en raison de l'opposition du président de celui-ci, ni aux procès-verbaux, qu'en fin de journée, « accompagné de la force publique » ;

à Bourg-d'Oueil (Haute-Garonne), il n'y avait pas d'isoloir; la liste d'émargement de Lissac (Haute-Loire) n'a pas été transmise à la préfecture; le dépouillement a eu lieu à huis clos à Anglet (Pyrénées-Atlantiques); les bulletins d'un candidat n'ont été mis à disposition que tardivement dans le bureau 67 de Limoges (Haute-Vienne); les bulletins blancs et nuls du bureau 56 de Bouéni (Mayotte) n'ont pas été communiqués à la commission de recensement et le nombre des votants et celui des cartes électorales distribuées le jour même sont incohérents.

Résultats du premier tour

Inscrits	46 028 542	
Votants	36 584 399	(79,48 %)
Exprimés	35 883 209	(77,96 %)
Majorité absolue	17 941 605	

Ont obtenu

Candidats	*Voix*	*%*
Mme Eva Joly	828 345	2,31
Mme Marine Le Pen	6 421 426	17,90
M. Nicolas Sarkozy	9 753 629	27,18
M. Jean-Luc Mélenchon	3 984 822	11,10
M. Philippe Poutou	411 160	1,15
Mme Nathalie Arthaud	202 548	0,56
M. Jacques Cheminade	89 545	0,25
M. François Bayrou	3 275 122	9,13
M. Nicolas Dupont-Aignan	643 907	1,79
M. François Hollande	10 272 705	28,63

(Décision du Conseil constitutionnel du 25 avril)

En conséquence, la décision du 26 avril (*JO*, 27-4) déclare que les deux candidats habilités à se présenter au second tour, ayant maintenu leur candidature, sont MM. Hollande et Sarkozy.

– *Résultats du second tour (5 et 6 mai).* La décision du 10 mai (*JO*, 11-5) écarte les réclamations fondées sur la divulgation d'estimations ou de résultats partiels qui, « pour regrettable qu'elle soit », n'a pu, « en l'espèce », exercer d'influence déterminante sur les résultats; elle annule les résultats de 4 communes, soit 7 799 suffrages : discordances importantes et inexpliquées du nombre des bulletins, des votants et des suffrages exprimés (Jozerand, Puy-de-Dôme), présence du seul président du bureau de vote une grande partie de la journée (Artigue, Haute-Garonne), non-transmission de la liste d'émargement à la préfecture (Saint-Rémy-sur-Creuse, Vienne; Villar-d'Arène et Barret-sur-Méouge, Hautes-Alpes), dépouillement irrégulier (11 bureaux de Papeete, Polynésie française); et proclame M. François Hollande président de la République française à compter de la cessation des fonctions de M. Nicolas Sarkozy, le 15 mai à 24 heures.

Résultats du second tour

Inscrits	46 066 307	
Votants	37 016 309	(80,35 %)
Exprimés	34 861 353	(75,69 %)
Majorité absolue	17 430 677	

Ont obtenu

Candidats	*Voix*	*%*
M. François Hollande	18 000 668	51,63
M. Nicolas Sarkozy	16 860 685	48, 37

(Décision du Conseil constitutionnel du 10 mai)

V. *Conseil constitutionnel. Ministres. Président de la République*.

Élections

– *Bibliographie*. P. Esplugas et X. Bioy (dir.), *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ?*, Paris, Montchrestien, 2012 ; *Réseaux. Actualités et citoyenneté à l'ère du numérique*, Paris, La Découverte, 2012.

V. *Contentieux électoral. Droit électoral.*

Élections sénatoriales

– *Élection partielle*. M. Alain Bertrand (RDSE) a été réélu sénateur de Lozère, renforçant la majorité de gauche à la Haute Assemblée (cette *Chronique* n° 141, p. 179).

V. *Sénat*.

Engagements internationaux

– *Autorisations de ratification.* La loi 2012-322 du 7 mars autorise l'approbation des amendements de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (*JO*, 8-3). La loi 2012-323 du 7 mars autorise, de son côté, la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 TFUF pour les États membres dont la monnaie est l'euro. Celle 2012-324 du même jour est relative à la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES) (*JO*, 8-3).

– *Conformité des actes administratifs aux articles 55 et 88-1C.* Le Tribunal des conflits a précisé, à cet égard, la portée de la jurisprudence *Septfonds* (*GA*, n° 39) : l'article 55 ne peut déroger à la répartition des compétences, en matière d'interprétation, entre les juridictions administratives et judiciaires (17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau*), à l'opposé de l'article 88-1 (12 décembre 2011, *Société Green Yellow*, note C. Groulier) (*LPA*, 16-3).

Gouvernement

– *Bibliographie*. J. Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *in* « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire », *Jus Politicum*, hors-série, 2012, p. 83.

– *Code de la sécurité intérieure*. L'ordonnance 2012-351 du 12 mars porte codification de sa partie législative (*JO*, 13-3).

– *Composition*. La dernière modification du gouvernement Fillon III est intervenue par un décret du 22 février : Mme Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, a mis un terme à ses fonctions, devenue sur ces entrefaites la porte-parole de M. Sarkozy à l'élection présidentielle. Le Premier ministre lui succède dans ses attributions. M. Apparu, secrétaire d'État, est promu ministre auprès du ministre de l'Écologie, en charge du logement (*JO*, 23-2) (cette *Chronique*, n° 139, p. 148).

V. *Ministres*. *Premier ministre*. *Président de la République*.

Groupes

– *Saisine du Conseil constitutionnel*. Pour la première fois, des parlementaires de la majorité et de l'opposition ont saisi conjointement le Conseil d'une loi. La loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus comme tels par la loi française a été déférée par 65 députés (52 UMP et NC, 11 SRC et 2 NI) et par 76 sénateurs appartenant à tous les groupes (15 RDSE, 22 socialistes,

18 UMP, 12 UCR, 8 écologistes et 2 CRC) (*BQ*, 1-2).

– *Sénat.* Le groupe Europe Écologie-Les Verts, qui compte 10 membres, dont 6 femmes, ce qui en fait le groupe le plus féminisé du Parlement, et dont le président est M. Placé, s'est déclaré groupe minoritaire (*JO*, 12-1). Il s'agit du premier groupe parlementaire de cette opinion.

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Majorité.*

Habilitation législative

– *Bibliographie*. G. Feldman, « Le leurre de la ratification expresse des ordonnances de l'article 38C », *RDP*, 2011, p. 1565.

– *Ordonnances ultramarines (art. 74-1C).* L'ordonnance 2012-396 du 23 mars porte adaptation de l'aide juridictionnelle, en matière pénale, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna (*JO*, 24-3). Une autre (2012-515) du 18 avril porte extension et adaptation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de dispositions du code de la santé publique (*JO*, 20-4).

V. *Loi. Pouvoir réglementaire*.

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité.* M. Delattre, sénateur (UMP) du Val-d'Oise, a été condamné par le tribunal correctionnel de Paris, le 10 janvier, à une amende de 1 000 euros avec sursis et 1 euro de dommages et intérêts pour diffamation du candidat tête de liste socialiste aux élections régionales de 2010 en Île-de-France, qualifié à tort de « délinquant multirécidiviste » (*Le Monde*, 12-1).

M. Bourquin, sénateur (RDSE) des Pyrénées-Orientales, a été condamné, le 12 janvier, par le tribunal correctionnel de Bordeaux à deux mois de prison avec sursis pour délit de favoritisme, alors qu'il présidait le conseil général de ce département ; il a décidé de faire appel (*BQ*, 13-1).

Le tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 10 février, M. Placé, sénateur (EELV) de l'Essonne, à 500 euros d'amende et 1 500 euros de dommages et intérêts pour avoir diffamé M. Vanneste, député (UMP) du Nord, à qui il avait imputé des « propos racistes, voire antisémites » (*BQ*, 13-2).

M. Santini, député (NC) des Hauts-de-Seine l'a été, à son tour, le 6 mars, par le tribunal correctionnel de Nanterre à 3 000 euros d'amende avec sursis pour injures publiques, et 1 000 euros de dommages et intérêts à un conseiller municipal socialiste d'Issy-les-Moulineaux (*BQ*, 7-3).

– *Levée de l'immunité.* Le bureau du Sénat a autorisé, le 15 mars, les mesures sollicitées à l'encontre de M. Guérini, sénateur (PS) des Bouches-du-Rhône, mis en examen, visant à le contraindre à répondre aux convocations et questions du juge, et de M. Navarro, sénateur (app. s) de l'Hérault, autorisant une mesure de cautionnement au cas où il serait mis en examen (*BQ*, 16-3).

Loi

– *Bibliographie*. R. Badinter, « Le Parlement n'est pas un tribunal », *Le Monde* 15/16-1 (à propos de la loi sur les génocides) ; J.-É. Gicquel, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *in* « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire », *Jus Politicum*, hors-série, 2012,

p. 69; F. Savonitto, « Les lois de programmation du 20e alinéa de l'article 34C. Une nouveauté à abandonner », *RDP*, 2012, p. 112; B.-L. Combrade, « À qui profite l'étude l'impact ? », *LPA*, 24-1; J.-P. Camby, « La loi et le négationnisme: de l'exploitation de l'histoire au droit au débat sur l'histoire (*CC*, 28 février 2012) », *LPA*, 6-4.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides*. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé, en ce sens, à 11 reprises: les articles 374 et 376 du code des douanes (2011-208 QPC) (*JO*, 14-1); l'article L.624-6 du code du commerce (2011-212 QPC) (*JO*, 21-1); l'article 4, alinéa 3 de l'ordonnance du 28 juin 1945 (2011-211 QPC) (*JO*, 28-1); l'article 100 de la loi du 30 décembre 1997 de finances pour 1998 dans sa rédaction postérieure à la loi du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998 (2011-213 QPC) (*JO*, 28-1); l'article L. 311-7 du code de la justice militaire (2011-218 QPC) (*JO*, 4-2); l'article 227-27-2 du code pénal (2011-222 QPC) (*JO*, 18-2); l'article 706-88-2 du code de procédure pénale (2011-223 QPC) (*ibid.*); les articles L. 15-1 et L. 15-2 du code de l'expropriation (2012-226 QPC) (*JO*, 7-4); les 7es alinéas des articles 64-1 et 116-1 du code de procédure pénale (2012-228/229 QPC) (*JO*, 7-4); l'article L. 3213-8 et le § II de l'article L. 3211-12 du code de la santé publique (2012-235 QPC) (*JO*, 21-4) et l'article 222-33 du code pénal (2012-240 QPC) (*JO*, 5-5).

– *Bilan*. La XIIIe législature, marquée par la révision du 23 juillet 2008 et les modifications subséquentes des règlements des assemblées, peut se caractériser comme suit: 264 lois adoptées dont 89 d'origine parlementaire. Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale a concerné 27 textes; dès lors, le nombre des amendements a chuté de manière spectaculaire: 75 858 ont été déposés contre 243 808 sous la législature précédente. Le rôle accru des commissions (art. 42C) s'est traduit par le doublement de leur activité, 4 600 heures de réunion à l'Assemblée contre 2 700 précédemment.

– *Conformité de la loi d'exécution des peines*. Par une décision 651 DC du 22 mars, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur cette loi de programmation (2012-409 du 27 mars) (*JO*, 28-3) en la validant. L'article 2, objet de la saisine, modifiait la loi du 22 juin 1987 afférente au service public pénitentiaire, au titre d'un marché de « conception-réalisation » à une personne ou à un groupement de personnes de droit public ou privé, s'agissant de l'exploitation ou de la maintenance d'établissements concernés, d'une part, et à celui de la procédure du « dialogue compétitif » pour la passation d'un tel marché, d'autre part. Au premier cas, le Conseil a réfuté l'argument en réitérant sa position de principe (décision 461 DC du 29 août 2002) (cette *Chronique*, n° 104, p. 177 selon laquelle aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'imposent de confier à des personnes différentes, pour une période déterminée, ce qui a trait à la conception, à l'exploitation ou la maintenance d'équipements nécessaires au service public. D'autant que l'externalisation des fonctions de direction, de greffe et de surveillance « inhérentes à l'exercice de l'État de sa mission de souveraineté sont expressément exclues de ces marchés » (cons. 4 et 6). Au second cas, la procédure ne porte atteinte ni au principe d'égalité devant la commande publique, ni à l'objectif de valeur consti-

tutionnelle du bon usage des deniers publics.

– *Déclassement refusé.* Invoquant la décision 512 DC du 21 avril 2005 (cette *Chronique*, n° 114, p. 184), les requérants demandaient au Conseil de « requalifier d'office comme relevant du domaine réglementaire » les dispositions de la loi de simplification du droit qui ne relèvent pas du domaine de la loi, mais la décision 649 DC du 15 mars a écarté le moyen et a réaffirmé la jurisprudence *Prix et revenus* du 30 juillet 1982 (GD n° 16). La décision 512 DC *Avenir de l'école* invoquée apparaît donc comme une décision d'espèce sans précédent et à laquelle le Conseil n'a manifestement pas souhaité donner de suite.

– *Intelligibilité et accessibilité de la loi (art. 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789).* À elles seules, la complexité de la loi de simplification du droit et l'hétérogénéité de ses dispositions ne sauraient porter atteinte à cet objectif constitutionnel, répète la décision 649 DC du 15 mars en réponse à une saisine qui reprenait les arguments déjà avancés à l'encontre de la précédente loi de simplification du droit (629 DC du 12 mai 2011, cette *Chronique*, n° 139, p. 151).
Outre qu'« il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution, et en particulier son article 34 », cet objectif lui impose, selon le Conseil (649 DC) d'adopter des « dispositions précises et des formules non équivoques ».

V. *Assemblée nationale. Bicaméristе. Droits et libertés. Habilitation législative. Pouvoir réglementaire. QPC.*

Loi de finances

– *Bibliographie*. Ch. Waline, P. Desrousseaux et S. Godefroy, *Le Budget de l'État*, La Documentation française, 2012 ; « Constitution et équilibres des finances publiques, un débat d'avenir », *RFFP*, n° 117, février 2012 ; Ch. Waline, « Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière », *ibid.*, p. 21.

– *Loi de finances rectificative pour 2012*. En écho aux vœux de fin d'année, cette loi (2012-354) du 14 mars a été promulguée (*JO*, 15-3) (cette *Chronique* n° 141, p. 193). Entre-temps, le Sénat lui avait opposé la question préalable, le 22 février.

Loi organique

V. *Autorité judiciaire. Élection présidentielle. QPC.*

Majorité

– *Exhortation présidentielle*. Recevant les parlementaires de la majorité le 31 janvier, deux jours après son intervention télévisée, le président Sarkozy leur a demandé « d'être patients, de faire confiance et de ne pas tomber dans tous les pièges tendus », les invitant à voter sans amendements le projet de loi de finances rectificative et notamment le relèvement de la TVA (*BQ*, 1-2).

V. *Président de la République.*

Ministres

– *Ancien ministre*. Pierre Sudreau, décédé le 25 janvier, était le dernier membre du gouvernement du général de Gaulle en 1958, cosignataire à ce titre de la

Constitution du 4 octobre 1958 (*JO*, 5-10 1958).

– *Déplacements*. Le Premier ministre a rappelé dans une circulaire qu'il est « d'usage » que les ministres s'abstiennent de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions à l'approche de l'élection présidentielle, à compter du 23 mars. Si, en revanche, un déplacement s'avérait indispensable, l'accord préalable du Premier ministre, saisi par le SGG, serait requis. Ces règles ne font aucunement obstacle à ce que les ministres participent, en dehors de l'exercice de leurs fonctions, à la campagne électorale, sachant que l'utilisation des moyens publics est exclue. Cette obligation institutionnelle de réserve s'étend aux préfets et recteurs, notamment (*BQ*, 23-3).

– *Inscription au barreau*. Consécration de la pratique suivie par les barreaux, les ministres « justifiant de huit ans au moins d'exercice de responsabilités publiques les faisant directement participer à l'élaboration de la loi » sont dispensés de la formation théorique et pratique et du CAPA (nouvel art. 97-1 du décret du 27 novembre 1991, issu du décret 2012-441 du 3 avril) (*JO*, 4-4). Il reste cependant que le procureur général peut déférer, en théorie, la décision d'inscription ou le refus d'inscription à la cour d'appel (art. 102 du décret du 27 novembre 1991).

– *Solidarité*. Six ministres (Mme Berra et MM. Leonetti, Leroy, Mercier, Mitterrand et Raincourt) ont signé un article intitulé « L'impératif humaniste » (*Le Figaro*, 29-2) (cette *Chronique*, n° 141, p. 188). L'appréciation portée par M. Guéant, le 4 février, à l'occasion d'un congrès d'une organisation universitaire, l'UNI, selon laquelle « toutes les civilisations ne se valent pas », a suscité la gêne de M. Juppé, l'utilisation du terme est « inadéquate ». Quant à l'inégalité, M. Fillon ne l'aurait « sans doute pas » invoquée (*Le Monde*, 7 et 14-2). Dans un entretien à *Minute*, le 2 mai, M. Longuet a estimé qu'il existe « une différence notable » entre Mme Le Pen et son père : « Il sera désormais possible de parler de sujets difficiles avec un interlocuteur qui n'est pas bienveillant mais qui, au moins, n'est pas disqualifié. »

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

Nouvelle-Calédonie

– *Bibliographie*. F.-Y. Faberon, *Des institutions pour un pays. La Nouvelle-Calédonie en devenir*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012 ; N. Clinchamps, « Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 35, 2012, p. 61.

– *Adaptation et application en droit calédonien*. Un décret 2012-374 du 16 mars s'y consacre, notamment en droit électoral (*JO*, 18-3).

V. *Code électoral*.

Parlement

– *Bibliographie*. D. Chamussy, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *in* « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire », *Jus Politicum*, hors-série, 2012, p. 47.

V. *Assemblée nationale*. *Bicamérisme. Sénat*.

Parlementaires

– *Bibliographie*. J. Gicquel, « Cumul des mandats et interventionnisme étatique », *in* F. Bottini (dir.), *L'État interventionniste*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 105.

– *Discipline*. Le président Accoyer a rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal M. Gérin (GDR) lors de la séance des questions au gouvernement du 24 janvier. Continuant de s'exprimer alors que son temps de parole était expiré et refusant de s'asseoir pendant la réponse du ministre de l'Industrie, qu'il qualifia de menteur, il s'était ensuite dirigé vers le banc du gouvernement et les huissiers durent s'interposer.

– *Inscription au barreau et conflit d'intérêts*. Entérinant la démarche suivie par les barreaux, le décret 2012-441 du 3 avril autorise l'accès des parlementaires, dès lors qu'ils « justifient de huit ans au moins d'exercice de responsabilités publiques les faisant directement participer à l'élaboration de la loi » (nouvel art. 97-1 du décret du 27 novembre 1991 relatif à la profession d'avocat). La tentation du second emploi en cours de mandat, sous l'aspect d'une fonction de conseil, notamment, débouche sur un conflit d'intérêts avéré, à rebours d'une démarche récente (cette *Chronique*, n° 138, p. 154). La dispense de la formation théorique et pratique et du CAPA autorise, cependant, le procureur général près de la cour d'appel concernée à s'opposer à l'inscription (art. 102 du 27 novembre 1991).

– *Assistants parlementaires et inscription au barreau*. Les collaborateurs de député ou de sénateur sont dorénavant dispensés de la formation théorique et du CAPA aux termes du nouvel article 98 du décret du 27 novembre 1991 (rédaction du décret 2012-441 du 3 avril) (*JO*, 4-4), dès lors qu'ils ont « exercé une activité juridique avec le statut de cadre pendant au moins huit ans dans ces fonctions ». Cependant, ces personnes doivent se présenter à un examen de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle (nouvel art. 98-1) (cette *Chronique*, n° 111, p. 195).

V. *Assemblée nationale*. *Sénat*.

Parlementaires en mission

– *Nominations.* Les derniers députés de la XIIIe législature ont été désignés : M. Blum (Bouches-du-Rhône) (UMP) auprès du ministre de l'Écologie et de celui de l'Économie et des Finances, chargé de l'industrie (décret du 10 janvier) (*JO*, 11-1), M. Flajolet (Pas-de-Calais) (UMP) à l'écologie (décret du 16 janvier) (*JO*, 17-1) et M. Hunault (Loire-Atlantique) (UMP) aux affaires étrangères et européennes (décret du 20 janvier) (*JO*, 21-1).

V. *Assemblée nationale*.

Partis politiques

– *Financement public*. Le décret du 7 février (*JO*, 9-2) répartit l'aide publique pour 2012, qui s'élève à 74 130 695,04 euros. Compte tenu du fait que 13 partis n'ont pas satisfait leurs obligations comptables pour l'exercice 2010 et en sont exclus, la 1re tranche est répartie entre 14 partis ayant présenté des candidats dans 50 circonscriptions métropolitaines et 27 partis outre-mer. La 2e tranche bénéficie à 21 partis en fonction de leur représentation parlementaire, dont 5 ne comptent qu'un élu (7 parlementaires ne sont pas rattachés à un parti).

– *Incompétence du juge électoral*. S'il peut vérifier leur réalité pour sanctionner d'éventuelles manœuvres, il n'appartient pas au juge électoral « de vérifier la régularité de la désignation des candidats au regard des statuts et des règles de fonctionnement des partis politiques », a précisé le Conseil constitutionnel (élections sénatoriales, Hauts-de-Seine, 12 janvier). En revanche, le TGI de Paris a condamné la direction d'Europe Écologie-Les Verts, le 4 mai, pour violation des statuts dans la répartition des investitures aux prochaines élections législatives (*Le Monde*, 9-5).

Pouvoir réglementaire

– *Bibliographie*. P. Preuvot, « L'amélioration de l'application des lois. Un enjeu dans la relation Parlement-gouvernement », *RDP*, 2012, p. 39 ; Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, rapport Assouline, n° 323, 2012.

V. *Loi*.

Premier ministre

– *Attributions*. Le décret du 22 février portant composition du gouvernement attribue au Premier ministre les fonctions de ministre de l'Écologie (*JO*, 23-2), comme naguère Pierre Bérégovoy, devenu ministre de la Défense, en 1993 (cette chronique, n° 66, p. 211).

– *Chef de la majorité*. À propos du projet de TVA sociale, M. Fillon a appelé les députés UMP à « l'unité » malgré « les interrogations », le 10 janvier, puis le 14 février, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative (*Le Monde*, 12-1 et 16-2).

– *Comité interministériel*. Autour du Premier ministre, la réunion des ministres intéressés, en vue de préparer le sommet social sur la TVA sociale à l'Élysée, s'est tenue le 6 janvier (*BQ*, 9-1).

– *Haut fonctionnaire de défense et de sécurité auprès du Premier ministre*. Le décret 2012-383 du 20 mars crée ce poste, confié au secrétaire général du gouvernement, dont les missions s'effectuent sans préjudice des attributions du secrétaire général de la défense nationale (*JO*, 22-3@4).

– *Pérennité : le Premier ministre d'un quinquennat*. À la tête de trois gouvernements successifs (cette *Chronique*, n° 137, p. 223), M. Fillon s'est maintenu tout au long du quinquennat présidentiel. M. Jospin avait duré le temps d'une législature (1997-2002) dans le cadre du septennat du président Chirac. Reste le cas unique de Georges Pompidou, hôte de Matignon, 6 ans (1962-1968), sous le Général de Gaulle.

V. *Gouvernement*. *Ministres*. *Président de la République*.

Président de la République

– *Bibliographie*. M.-A. Cohendet, *Le Président de la République*, 2e éd., Paris, Dalloz, 2012 ; P. Cassia, « Repenser le statut contentieux du président de la République », *AJDA*, 2012, p. 1 ; A. Leparmentier, « Xavier Musca [secrétaire général de la présidence de la République], l'homme du triple A », *Le Monde*, 17-1 ; A. Le Divellec, « Présidence de la République et réforme constitutionnelle. L'impossible rationalisation du présidentialisme français », *in* J. de Maillard et Y. Surel (dir.), *Les Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris,

Sciences Po-Les Presses, 2012 ; R. Piastra, *Les Présidents de 1870 à nos jours*, Paris, Eyrolles, 2012.

– *Bonnes intentions*. « Je serai un président différent », a affirmé M. Sarkozy, songeant à sa réélection dans un entretien à *Paris Match*, le 29 mars : « D'abord, parce que j'aurai été président pendant cinq ans. Et on ne reproduit pas les erreurs qu'on a pu commettre. La principale, c'était celle de penser que j'étais encore ministre. Ministre, il faut de la réactivité, de l'instantanéité. Lorsqu'on devient président, à côté de cette réactivité, il faut de la distance et de la solennité. »

– *Candidat et continuité de l'action présidentielle*. Sur TF1, le 15 février, M. Sarkozy a annoncé sa candidature, tels ses prédécesseurs (cette *Chronique*, n° 102, p. 165), à l'exception évidente de Georges Pompidou. « Ne pas briguer un second mandat, a-t-il fait remarquer, ce serait comme un abandon de poste », reprenant à son compte l'image du « capitaine dans la tempête » (*Le Figaro*, 16-2).

– *Chef des armées*. Le président a suspendu les opérations menées par l'armée française en Afghanistan, après la mort de quatre soldats français par un militaire afghan, le 20 janvier. Il a décidé l'accélération du rapatriement du contingent français, d'un an, le 27 suivant (*Le Monde*, 21 et 29-1). En ces circonstances, devait-il avouer, « j'ai compris que la responsabilité du président de la République ne ressemble à aucune autre. Il m'est même arrivé… de penser qu'elle était inhumaine » (discours de Villepinte, 11 mars) (*La France forte*, p. 9).

– *Collaborateurs*. Il a été mis fin aux fonctions de M. Fatome, conseiller à la présidence de la République (fonctions auxquelles est nommé M. Bogillot) (*JO*, 16-2), ainsi que de M. Lambert, chef de cabinet, qui va diriger la campagne de M. Sarkozy, Mme Trividic, chef de cabinet adjoint, MM. de Froment et Heurard, conseillers, M. Princen et Mme Waché, conseillers techniques (*JO*, 17-2), et également de M. Cochet, directeur adjoint de cabinet (*JO*, 21-3).

– *Conjointe*. L'hebdomadaire *Marianne* a mis en cause le 7 janvier la fondation de Mme Bruni-Sarkozy qui lutte contre l'illettrisme. Celle-ci a rétorqué sur son site qu'« aucun argent public n'a jamais été reçu » (*Le Monde*, 8/9-1). Présente aux meetings de Villepinte et à ceux de la place de la Concorde et au Trocadéro entre autres, à Paris, elle a participé le 8 mars au dîner d'Alessandra Sublet, dans l'émission *C à vous* de France 5.

– *Correspondance*. La moyenne des courriers adressés au président de la République, au cours de la période 2000-2001 s'élevait à 155 000 par an, et à 242 000 pour la période 2008-2011 (AN, *Q*, 13-3).

– *Déplacement*. À la suite des incidents provoqués par sa venue à Bayonne, le 1er mars, le chef de l'État a répliqué : « Ici, nous sommes en France, sur le territoire de la République française, et le président de la République ira partout sur le territoire » (*Le Figaro*, 2-3).

– *Étendue de l'irresponsabilité (suite).* L'affaire des sondages de l'Élysée (cette *Chronique*, n° 141, p. 192) a connu un nouvel épisode avec la décision rendue le 17 février par le tribunal administratif de Paris. Saisi par un militant écologiste après un recours infructueux à la commission d'accès aux documents administratifs, le tribunal a enjoint au secrétaire

général de la présidence de la République de communiquer au requérant les documents relatifs aux contrats passés avec des cabinets d'études et de conseil en 2007-2009, ainsi que les études produites (*Le Monde*, 26/27-2).

– *Gardien de la Constitution ?* À la suite de la censure de la loi réprimant la négation des génocides reconnus par la loi (en l'espèce le génocide arménien, v. *Droits et libertés*), le président de la République, qui en avait soutenu l'initiative, « a pris acte de la décision rendue par le Conseil constitutionnel. Il mesure l'immense déception et la profonde tristesse de ceux qui avaient accueilli avec reconnaissance et espoir l'adoption de cette loi » et il a aussitôt chargé le gouvernement de préparer un nouveau texte (*Le Monde*, 1-3). La réaction présidentielle rappelle celle qui avait accueilli la censure de la rétention de sûreté, le 21 février 2008 (cette *Chronique*, n° 126, p. 209).

– *L'éloge du « meilleur Premier ministre »*. À propos de M. Fillon, en visite à Cayenne (Guyane), le 21 janvier, le président a déclaré : « Rarement un couple s'est entendu comme on s'est entendus. Il y a eu, somme toute, assez peu de bas. On est différents. On a pu être en désaccord, mais de crise, il n'y a pas eu. Je ne pouvais pas avoir de meilleur Premier ministre » (*Le Monde*, 27-1).

– *Les devoirs de la charge*. « Sous la Ve République, de tous les candidats potentiels à l'élection présidentielle, il en est un qui a plus de devoirs et moins de droits, c'est le président. Il ne s'appartient pas. Il doit remplir pleinement les devoirs de sa fonction le plus longtemps possible. Je n'y dérogeai pas… Avant mon intérêt, il y a les devoirs de ma charge », selon M. Sarkozy (entretien au *Figaro Magazine*, 11-2).

– *Parc automobile de la présidence*. Il se compose de 105 véhicules opérationnels dont 30 prêtés par les constructeurs (AN, *Q*, 31-1).

– *Pouvoir de nomination*. M. Sarkozy a annoncé, le 11 janvier, qu'il ne procéderait à aucune d'entre elles d'ici l'élection présidentielle, s'agissant des entreprises et établissements publics, dont les dirigeants achèveraient leur mandat (*BQ*, 12-1).

– *Pouvoirs de crise*. À l'issue d'une réunion avec le Premier ministre et les directeurs de cabinet des ministres de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense, M. Sarkozy a annoncé, le 19 mars, que le plan Vigipirate, couleur écarlate (son plus haut degré qui confine à l'état d'urgence) serait applicable dans la région Midi-Pyrénées après les tueries de Toulouse et de Montauban (*Le Monde*, 21-3).

– *Président protecteur*. S'exprimant « en tant que chef de l'État », M. Sarkozy est intervenu, le 29 janvier, de manière exceptionnelle, sur six chaînes de télévision, pour traiter de la crise financière (cette *Chronique*, n° 141, p. 192), en réponse aux propositions avancées par M. Hollande dans son discours du Bourget (*Le Monde*, 31-1).

À propos des tueries perpétrées par Mohamed Merah, le chef de l'État a déclaré, lors de l'hommage rendu aux militaires à Montauban, le 21 mars : « Cet homme voulait mettre la République à genoux, la République n'a pas cédé, la République n'a pas reculé, la République n'a pas faibli, la République a fait son devoir » (*BQ*, 22-3).

– *Repentance*. Au nom de la France, le président Sarkozy a reconnu à Perpignan, le 14 avril, la « responsabilité historique » dans « l'abandon » des harkis. « La France se devait de protéger les harkis de l'Histoire. Elle ne l'a pas fait. C'est cette responsabilité que je suis venu reconnaître » (*Le Monde*, 17-4).

– *Réunions de ministres*. À diverses reprises, il en a été ainsi, le 8 janvier, à propos du conflit social de SeaFrance ; le 24 mars, des tueries de Toulouse et de Montauban et le 13 avril, à la préfecture d'Ajaccio, sur la sécurité en Corse.

– *Rôle*. Si « la fonction, c'est d'abord de savoir prendre des décisions », selon M. Sarkozy (entretien précité à *Paris Match*), elle lui confère, au surplus, des responsabilités particulières. Telle une confession, il a déclaré, lors de son discours de Villepinte, le 11 mars : « J'ai appris que le président de la République était comptable des joies et des peines des Français, qu'il devait les prendre en compte, s'en imprégner et s'extraire de tout le reste. J'ai appris que le président de la République est plus critiqué… que n'importe qui d'autre, qu'il fallait l'accepter et surtout qu'il fallait tenir… Tenir envers et contre tout, car si le président de la République ne tient pas, c'est tout l'édifice qui peut se fissurer… Pour beaucoup de Français, [il est] l'ultime recours vers lequel ils se tournent lorsqu'ils ont épuisé tous les autres. Qu'il doit être disponible à tout moment. » Bref, « j'ai compris que le président de la République devait assurer la dimension tragique de l'Histoire » (*La France forte*, p. 7, 8 et 9).

– *Vœux*. Comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 141, p. 193), le chef de l'État s'est exprimé tout au long du mois de janvier, du 1er, devant les responsables du bon déroulement de la Saint-Sylvestre, jusqu'au 31, à la presse, sans oublier nos compatriotes ultramarins à Cayenne (Guyane), le 22.

V. *Conseil des ministres*. *Gouvernement*. *Ministres*. *Premier ministre*.

Procédure accélérée (art. 45C modifié)

– *Engagement*. Le gouvernement, a indiqué le Conseil constitutionnel (649 DC), peut y recourir « postérieurement au dépôt d'un projet de loi ou d'une proposition de loi, à tout moment… dès lors que les conférences de deux assemblées sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative qui leur est accordée de s'y opposer conjointement ».

V. *Assemblée nationale*. *Commission mixte paritaire*. *Séance*. *Sénat*.

Question préalable

– *Sénat*. En votant, depuis le début de la session, 13 questions préalables à l'encontre de textes transmis par l'Assemblée nationale (notamment, à tous les stades de la procédure, la loi de finances, les deux lois de finances rectificatives, la simplification du droit et le transport aérien), la majorité sénatoriale de gauche a, certes, manifesté son opposition, mais elle a en même temps accéléré l'adoption de ces textes par l'Assemblée nationale, à l'instar d'une pratique naguère utilisée dans ce but par la majorité de droite (v. notre *Droit parlementaire*, 4e éd., n° 250).

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie*. N. Tilli, « La modulation dans le temps des effets des décisions d'inconstitutionnalité *a posteriori* », *RPD*, 2011, p. 1591 ; N. Zinamsvarov, « Les effets secondaires de la QPC », *ibid.*, p. 1613 ; « La Cour de cassation, le Conseil constitutionnel et la prescription de l'action publique » (dossier), *ibid.*, p. 1380 ; P. Cassia, « Le CC, saisi comme juge ordinaire, est habilité à statuer directement sur une QPC », *D*, 2012, p. 327 ; C. Severino, « Un an de droit vivant devant le CC », *Constitutions*, 2012, p. 43 ; G. Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », *in* « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire », *Jus Politicum*, hors-série, 2012, p. 93.

– *Chr. Constitutions*, 2012, p. 71 ; *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 35, 2012, p. 111.

– *Bilan*. Au cours de l'année 2011, la Cour de cassation a été saisie de 490 QPC, elle a statué sur 464 et en a renvoyé 76 au Conseil, soit 16 %, tandis que le Conseil d'État, saisi de 243 questions, a statué sur 233 d'entre elles et en a renvoyé 50 au Conseil constitutionnel, soit 21 %. Pour sa part, ledit Conseil s'est prononcé sur 124 QPC (AN, *Q*, 27-3). En 2011, on dénombre 58 % de décision de conformité, 17 % de non-conformité totale, 23 % de non-conformité partielle ou avec réserve et 2 % de non-lieux. Le délai moyen de jugement est de deux mois. L'effet de la censure a été différé dans 11 décisions. Les dispositions annulées concernent d'abord le droit pénal ou la procédure pénale dans 7 décisions, ainsi que le droit social, le droit du travail inclus (7 décisions), puis la santé publique (4 décisions). Au total, depuis l'entrée en vigueur de la QPC, le Conseil constitutionnel a enregistré 1 022 dossiers adressés par le Conseil d'État et la Cour de cassation pour préserver la sécurité juridique (site du Conseil constitutionnel).

– *Champ d'application*. À la manière d'un juge ordinaire, le Conseil constitutionnel a accueilli, de manière prétorienne, une QPC au titre du contentieux des élections législatives (art. 59C) (12 janvier, S. Loiret) (*JO*, 14-1) ; le requérant ayant pris soin de présenter, à cet effet, un mémoire distinct de sa requête ; lequel a fait l'objet de la procédure appropriée (v. *Contentieux électoral*).

En revanche, l'action en bornage vis-à-vis de la conventionalité est demeurée à l'égard des engagements internationaux et européens de la France : le défaut de compatibilité d'une disposition législative à leur égard « ne saurait être regardé comme un grief d'inconstitutionnalité » au sens de l'article 61-1. Par suite, le Conseil a décliné sa compétence, ce grief ressortissant aux juridictions administratives et judiciaires (2011-217 QPC) (*JO*, 4-2) (cette *Chronique*, n° 137, p. 239).

À l'occasion de sa décision 2012-241 QPC (*Tribunaux de commerce*), le Conseil a jugé que la « méconnaissance par le législateur du domaine que la Constitution a réservé à la loi organique ne peut être invoquée à l'appui d'une QPC » (*JO*, 5-5).

– *« Disposition législative »*. Outre l'intervention remarquée du secrétaire général du gouvernement, en qualité d'avocat de la loi (2012-223 QPC) et le caractère très ciblé d'une QPC (2012-238 QPC), on retiendra divers aspects.

I. Une ordonnance non ratifiée, c'est-à-dire un acte réglementaire (art. 38 C révisé), en l'occurrence, celle du 28 octobre 2012, ne peut recevoir cette qualification. Par suite, il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel de statuer sur la QPC renvoyée par la Cour de cassation (chambre criminelle) (2011-219 QPC). À l'opposé, une ordonnance, ayant valeur législative, peut être le soutien d'une QPC (2011-211 QPC) (*JO*, 28-1).

De manière topique, une LO a fait l'objet, pour la première fois, d'une QPC, alors qu'en principe elle y est soustraite (art. 23-2 de la LO du 10 décembre 2009), sauf « changement de circonstances », de droit, en l'occurrence. La LO du 18 juin 1976 relative au parrainage des candidatures à l'élection présidentielle a été réexaminée, conséquemment à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 consacrant « les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation » (art. 4 C modifié) (2012-233 QPC, Marine Le Pen) (*JO*, 22-2).

II. *Ratione temporis*, des dispositions d'une ordonnance du GPRF, datée du 28 juin 1945, ont été censurées (2011-211 QPC) (*JO*, 28-1) ; de même que des articles du code du commerce (loi du 31 décembre 1948 de finances pour 1949) (2011-208 QPC) (*JO*, 14-1).

III. Le Conseil a rappelé (cette *Chronique*, n° 141 p. 195) que la reconnaissance d'un objectif de valeur constitutionnelle, celui de l'intelligibilité et d'accessibilité de la loi « ne peut, en lui-même, être invoquée à l'appui d'une QPC » (2011-230 QPC) (*JO*, 7-4). Une incompétence négative, à l'opposé, débouchant sur la méconnaissance des droits de la défense a été l'origine d'une censure (2011-223 QPC) (*JO*, 18-2). En cas contraire, une déclaration de conformité s'impose (2011-221 QPC) (*JO*, 18-2).

IV. À la faveur de réserves d'interprétation, le Conseil a validé une disposition législative au regard du respect des principes de la défense (2012-227 QPC) (*JO*, 31-3) et du droit de propriété (2012-236 QPC) (*JO*, 21-4).

V. Par lettre, le Conseil a soumis aux parties un grief susceptible d'être soulevé d'office ; lequel devait, au reste, provoquer la censure (2011-211 QPC) (*JO*, 28-1), selon une démarche désormais habituelle (cette *Chronique*, n° 140, p. 145). Dans une affaire ultérieure, la démarche a eu valeur d'éclaircissement (2012-227 QPC) (*JO*, 31-3).

VI. À diverses reprises, le Conseil, usant du pouvoir de moduler dans le temps les effets d'une abrogation (art. 62 C, rédaction de la LC du 23 juillet 2008) afin d'éviter « des conséquences manifestement excessives » en a reporté le bénéfice à une date ultérieure : au 1er janvier 2013 s'agissant de la confiscation de marchandises par l'administration des douanes (2011-208 QPC) (*JO*, 14-1) ; au 1er juillet 2013 concernant le versement de l'indemnité d'expropriation au jour de la dépossession (2012-226 QPC) (*JO*, 14-4) ; au 1er octobre 2013 en matière de soins psychiatriques (2012-235 QPC) (*JO*, 21-4).

À l'opposé, l'inconstitutionnalité du délit de harcèlement sexuel (2012-240 DC) a été regardée par le Conseil d'application immédiate à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date. On peut s'en étonner. Car, dans les matières sensibles, le Conseil, tout en marquant sa retenue à l'égard du Parlement, l'invite néan-

moins à intervenir, selon la pratique observée.

– *Procédure*. Le Conseil a été appelé à statuer sans appeler les affaires à une audience publique, à deux reprises : en repoussant le recours d'un plaideur (2011-237 QPC Ersoy) et en prononçant un non-lieu, dès lors qu'il avait statué sur la conformité de la disposition contestée (2012-252 QPC).

– *Saisine*. Il n'appartient pas au requérant de saisir le Conseil constitutionnel, après que la juridiction suprême de l'ordre juridictionnel intéressé (la Cour de cassation en l'espèce) eut repoussé le renvoi de la QPC, dans le délai prescrit (art. 23-5 de la LO du 10 décembre 2009) (2012-237 QPC, Ersoy) (*JO*, 16-2). En revanche, celui-ci est fondé à agir lorsque la Cour ne transmet pas au Conseil, dans le délai requis (art. 23-7) (2011-206 QPC) (*JO*, 17-12 2011).

À l'opposé, il ne saurait être question pour le Conseil de remettre en cause la décision de renvoi. Il s'ensuit qu'il « ne peut se prononcer que sur les dispositions qui lui sont renvoyées dans leur rédaction applicable au litige ». Ce qui emporte le rejet des conclusions d'un mémoire en intervention tendant à l'appréciation de la disposition législative incriminée dans une rédaction différente de celle du litige (2012-227 QPC) (*JO*, 31-3).

Questions orales

– *Questions au gouvernement*. Dans une lettre, datée du 25 janvier, le président Accoyer a confirmé aux présidents des groupes parlementaires qu'il lèverait la séance s'il continuait à observer des « expressions et attitudes outrancières », celles-ci étant « dommageables pour l'institution parlementaire ». Il a appelé « sur tous les bancs et pour tous les orateurs qu'ils soient députés ou membres de gouvernement » à « des propos républicains » et « dénués de tout excès ou attaque personnelle » (*BQ*, 23-1).

V. *Assemblée nationale*.

Référendum

– *Motion référendaire*. En application de l'article 122 RAN, le président du groupe SRC, M. Ayrault, et 67 de ses collègues dont la présence en séance a été constatée, ont déposé, le 14 février, une motion tendant à proposer de soumettre au référendum le projet de loi de finances rectificative pour 2012. Visant la « TVA sociale », cette initiative a été repoussée par 279 voix (UMP et NC) contre 191.

– *Perspective*. Lors de sa déclaration de candidature le 15 février, M. Sarkozy a rappelé sa volonté de « redonner la parole aux Français par le référendum », comme il l'avait indiqué préalablement dans un entretien au *Figaro Magazine* le 12 février : « Chaque fois qu'il y aura un blocage, je ferai trancher par le peuple », à l'exemple de la question de l'immigration.

Révision de la Constitution

– *Inachèvement*. À l'issue de la XIIIe législature, le projet de LO relatif au référendum d'initiative parlementaire et citoyenne (art. 11) n'a pas été adopté, sans préjudice de la procédure de destitution du président de la République (art. 67) votée sous la précédente législature. Reste, au surplus, le projet de révision relatif à l'équilibre des finances publiques (dite « règle d'or »), en attente de ratification (cette *Chronique*, n° 141, p. 196).

République

– *Bibliographie*. R. Dosière, *L'Argent de l'État. Un député mène l'enquête*, Paris, Seuil, 2012 ; G. Elgey, *Histoire de la IVe République. De Gaulle à Matignon*, Paris, Fayard, 2012 ; J.-P. Machelon, *La Laïcité demain*, Paris, CNRS Éditions, 2012 ; B. Richard, *Les Emblèmes de la République*, *ibid.* ; P. Gélard, « Comment faire évoluer les institutions de la Ve République ? », *in* G. Larcher (dir.), *Le Gaullisme, une solution de demain*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 63 ; J.-R. Lecerf, « De Gaulle et la question des institutions », *ibid.*, p. 71 ; S. Diémert, « L'histoire constitutionnelle de l'outre-mer sous la Ve République », *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 35, 2012, p. 7 ; F. Lemaire, « L'outre-mer, l'unité et l'indivisibilité de la République », *ibid.*, p. 95 ; Le Club des juristes, *Réforme des institutions. Bilan et perspectives*, mars ; F. Gabriel, « Le quinquennat, changement de rythme ou changement de fond ? », *Revue des Deux Mondes*, janvier 2012, p. 146.

– *Commémoration de l'abolition de l'esclavage*. Le décret 2012-553 du 23 avril modifie celui 83-1003 du 23 novembre 1983 en visant Saint-Barthélemy et Saint-Martin (*JO*, 25-4).

– *Un nouveau 11 novembre*. Faisant suite à la proposition du président Sarkozy (cette *Chronique*, n° 141, p. 196), la loi 2012-273 du 28 février fixe à cette date la commémoration de tous les morts pour la France, sachant que « cet hommage ne se substitue pas aux autres journées de commémorations nationales » (art. 1er, al. 2) (*JO*, 29-2).

V. *Droits et liberté*. *Président de la République*.

Résolutions (art. 34-1 c)

– *Assemblée nationale*. Présentée par MM. Gest (UMP) et Tourtelier (SRC), co-rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), la proposition de résolution relative à la mise en œuvre du principe de précaution a été adoptée, le 1er février, à l'unanimité, le groupe GDR s'abstenant. Le 2 février, les députés ont adopté la proposition de M. Estrosi (UMP) visant à développer le « Fabriqué en France », la gauche s'abstenant.

– *Sénat*. La proposition de résolution relative au séjour des étudiants étrangers diplômés présentée par Mme Khiari (PS) a été adoptée le 18 janvier, par 174 voix contre 139 (UMP). La proposition relative à la filière industrielle nucléaire française présentée par le groupe UMP et « mettant en garde contre toute déstabilisation brutale » de ladite filière, a été adoptée le 9 février par 170 voix (UMP et UCR) contre 160 (la gauche et les Verts), grâce à l'abstention du groupe RDSE qui n'a pas pris part au vote. À la demande de la délégation aux droits des femmes, le Sénat a adopté, le 13 février, une résolution relative à l'application de certaines dispositions de la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites aux femmes.

Résolutions (art. 88-4 c)

– *Sénat*. Au cours de sa dernière séance, le 6 mars, le Sénat a adopté une proposition de résolution présentée par le président de la commission des affaires européennes, M. Sutour (s), sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des données de caractère personnel, jugée contraire au principe de subsidiarité.

Séance

– *Incident*. Fait rarissime (le précédent remonte au 19 avril 1984 : départ des membres du gouvernement Mauroy en raison des propos de Jacques Toubon mettant en cause François Mitterrand), le Premier ministre et les membres du gouvernement ont quitté l'hémicycle, le 7 février, à la suite de la diatribe de M. Letchimy, député de la Martinique (app. SRC), qui, dans une question au ministre de l'Intérieur visant les propos de M. Guéant sur l'inégalité des civilisations, avait évoqué les camps de concentration et provoqué un tumulte. À l'ouverture de la séance du lendemain, le président Accoyer annonça la réunion du bureau pour décider de la suite à donner à l'incident ; faute de consensus, le bureau n'a pas prononcé de sanction, le 14 février, comme le souhaitait le président du groupe UMP, M. Jacob, ses membres de gauche étant majoritaires à cette réunion (*BQ*, 15-2).

– *Hors l'hémicycle*. Le débat sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe, à l'initiative du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, s'est déroulé à l'Assemblée le 31 janvier, salle Lamartine, appelée « le petit hémicycle » (cette *Chronique*, n° 139, p. 159).

Sénat

– *Bibliographie*. J.-L. Hérin, *Le Sénat en devenir*, préface A. Delcamp, 2e éd., Paris, Montchrestien, 2012 ; P. Bachschmidt, « Validation de la réforme du règlement de Sénat », *Constitutions*, 2012, p. 36 ; J. Benetti, « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *ibid.*, p. 38.

– *Ajournement*. Telle l'Assemblée nationale, le Sénat s'est ajourné, le 7 mars, s'agissant des séances publiques.

– *Budget*. Le président Bel a annoncé, le 6 mars, qu'il sera désormais élaboré par le bureau du Sénat et non plus seulement par les questeurs, présenté et discuté en séance publique. Les comptes du Sénat seront soumis au contrôle de la Cour des comptes (*BQ*, 7-3). À l'égal de ceux de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 141, p. 174), ils seront réduits de 3 % (*BQ*, 13-2).

– *« Collaborateur » du sénateur.* Le conseil de questure, réuni le 22 février, a changé la dénomination d'« assistant de sénateur » en celle de « collaborateur ».

– *Composition*. M. Alain Bertrand (Lozère) (RDSE) a été élu, dès le premier tour, le 18 mars. Il retrouve son siège, à la suite de l'annulation prononcée par le Conseil constitutionnel (*JO*, 20-3) (cette *Chronique*, n° 141, p. 197).

– *Conflit d'intérêts*. Réuni le 22 février, le bureau a décidé que tous les sénateurs feront une déclaration obligatoire sur « leurs activités ainsi que leurs intérêts et ceux de leurs proches ». Celle-ci a été mise en ligne sur le site du Sénat à partir du 16 mars (*BQ*, 7-3). Une démarche inédite par rapport à la stricte confidentialité retenue par le bureau de l'Assemblée, le 6 avril 2011.

– *« Le Sénat de l'alternance »*. Pour son président, M. Bel, à l'occasion de la cérémonie des vœux, le 18 janvier, ce Sénat « a une responsabilité historique, une responsabilité politique, une responsabilité morale… Le Sénat de l'alternance est celui de la maturité démocratique… L'alternance a été menée dans le respect

des principes républicains et du pluralisme politique ».

– *Train de vie*. À l'issue de la réunion du bureau, le 22 février, le président Bel a annoncé, le 6 mars, un plan d'économie de 20 millions d'euros (réduction du budget des groupes d'amitiés pour lesquels les sénateurs participeront désormais ; réduction de 3 % de l'indemnité, représentative de frais de mandat ; de 20 % de l'indemnité spéciale des questeurs ; des crédits de réception et de représentation, notamment) (*BQ*, 7-3).

V. *Bicamérisme. Parlement. Parlementaire.*

Sondages

– *Mise en garde*. La commission des sondages a rappelé, à propos de la présentation d'un sondage relatif au vote des jeunes par *Le Monde* du 9 avril, que la publication aurait dû indiquer l'effectif du sous-échantillon, et qu'en raison de sa faiblesse, et donc de l'incertitude qui en résultait, les résultats doivent être interprétés avec une grande prudence qui n'a pas été respectée (*Le Monde*, 17-4).

Transparence

– *Bibliographie*. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, XIVe rapport d'activité 2011, La Documentation française, 2012.

– *Commission pour la transparence financière de la vie politique*. À l'occasion de la remise au président de la République de son 15e rapport, le 26 janvier, M. Sauvé, son président, a présenté un certain nombre de suggestions relatives à l'amélioration de son contrôle (*BQ*, 27-1). Le décret 2012-469 du 6 avril (*JO*, 8-4) modifie en conséquence le modèle de déclaration de situation patrimoniale et complète la liste des fonctions soumises à l'obligation de déclaration.

Validation législative

V. *Droits et libertés*.

Vote

– *Bibliographie*. *Guide des bureaux de vote*, Éditions du *JO*, 2012.

– *Listes électorales consulaires*. Le décret 2012-188 du 7 février actualise des dispositions relatives à leur tenue et à l'organisation d'opération de vote hors de France (*JO*, 9-2). Un décret subséquent du 12 avril (2012-469) le modifie, en rattachant la circonscription consulaire de l'ambassade de France en Syrie à celle du Liban (*JO*, 13-4). Un arrêté du 12 avril dresse la liste des bureaux de vote ouverts dans les ambassades et les postes consulaires ; un autre mentionne ceux dans lesquels l'heure de clôture du scrutin est retardée (*ibid.*).

V. *Contentieux électoral*. *Élection présidentielle*. *Élections*.

SUMMARIES

Bernard Gazier
Milestones for a History of States Faced with Economic Constraint
Focusing on the experience of Western states and looking back several centuries, this article tries to identify the main economic constraints these states have been confronted with and the margin for maneuver they've taken advantage of. In a first part, the article identifies the different states and constraints; it then considers the sequencing of the constraints and concludes with the significant changes that took place in the twentieth century.

Maya Bacache-Beauvallet
The State: Economic Approach of Constraints and Liberty
The article looks at the way Economics analyses the constraints that limit the action of the state. The budgetary constraint dictates that the sum of public spending should be inferior or equal to government revenue, in a timeless manner. The article then looks at the debates that emerged, around the work of Keynes and his followers, regarding the importance of the budgetary constraint and the possibility of avoiding it. One of these debates regards the taking into account of the behaviour of agents who anticipate public action and, thereby, limit it and create the grounds for a new constraint, i.e. self-constraint. Another debate deals with the issue of tax competition and globalization, which represent a new constraint on public action. Finally, New Public Management leads to a renewed analysis of the constraint on the state's margins for maneuver.

Nicolas Jabko
The Actors of Constraint
Political discourse tends to deal with economic constraints on an incantatory mode, as if they resulted from "market forces" or "speculation". This article tries to identify the economic agents and organizations that

impose constraints on states. Far from actively plotting or speculating against the states, most of these actors work in total symbiosis with them. Their operating logics are different, depending on whether they are public or private. Private agents tend to focus on pursuing their economic interests, while public organizations defend the institutional logics that define them.

Yves Surel
Who Rules the Economy ?
The question of the role of the government or of the regulation of the economy and the financial system has taken a new urgency since the beginning of the crises of the banking and financial systems and sovereign debts. A historical perspective and comparative approach reveal that the economy, which for a long time was run principally by the state, is now managed by an increasing number of public and private actors operating at different institutional levels. Public administrations, companies, interest groups, think tanks all produce complex and changing regulations in a weak institutionalized framework, sometimes giving the impression of a chaotic and depoliticized self-government. In this regard, the question of the regulation of the economy also raises the broader question of the role of the state and the government in contemporary societies.

Jean-Paul Fitoussi
Democracies without Liberty ?
Do governments still have margins for maneuver ? The answer to this question can only be positive. Did not governments rescue the financial markets from bankruptcy in 2008 ? The question is, therefore, about the European Union : the member countries of the euro zone find themselves in the situation of federated states without a federal government. The result is a power deficit that mirrors the democratic deficit in Europe : on the one hand, the federated states have legitimacy but no means of action ; on the other hand, means of action exist but their usage is limited by international treaties. We are, therefore, confronted with a politics of powerlessness rather than to the impotence of politics.

Denis Kessler
A Dictatorship of the Markets ?
The sovereign debt crisis, which has become more acute in recent years, has revived the debate about the dictatorship of the markets. This

debate carries a long list of reproaches: it is argued that the sole goal of the markets is speculation; they are short-sighted and interested in immediate results; they base their decisions on ratings issued by irresponsible agencies and they put an inadmissible pressure on borrowing countries. To put it briefly, they undermine democracy. Most of these criticisms do not stand up to scrutiny. They essentially result from the need, for governments, to find a scapegoat to justify sacrifices in the eyes of a reluctant citizenship. These sacrifices seem all the more unjust to public opinion as they aim to reimburse a debt for which citizens do not feel individually responsible. The fact remains, however, that by adopting unsustainable budget policies, the states have put themselves in a position of dependency on the markets, thereby leading to a situation where the supervisory roles have been reversed.

Pierre Jacquet

Emerging Countries: the Challenges of a "Great Transformation"

The 2007-2009 crisis, followed by the debt crisis of the euro zone, has amplified the already initiated shift of the center of gravity of the world's economy toward large emerging countries. Nowadays, economic dynamism and growth seem to belong to developing countries, whose heterogeneity remains, however, significant. Each group of countries is confronted with specific problems. Rather than trying to incorporate developing countries into the existing globalization framework, industrialized countries should be ready to negotiate with them the contours of a new governance, better adapted to the ongoing shift and to the defense of essential global public goods. To do this, they have a suitable instrument, development aid, which once modernized, could provide the bases for a genuine global public policy.

Pere Vilanova

Domestic Consequences of the Economic Crisis

The international economic and financial crisis seems set to last for some time; its length is unpredictable and, above all, a considerable uncertainty looms regarding the world "the day after". The major stake seems to be the nature of the changing relationship between society and politics, the forms of representation of social interests, the new dividing lines within our societies, which no longer correspond to the traditional schemas of the "class struggle". One of the main dangers, in the current situation, is the growing fragmentation of the "the spheres and modes of reaction" of the different social groups. Either politics

reclaims its role, or there is nothing left for us to do, but to submit to the systemic diktat of the markets.

CHRONICLES

Boris Barraud
Audiovisual Sector and Political Pluralism: About the Higher Audiovisual Council's Oscillation Between Realism and Idealism

Pierre Astié, Dominique Breillat and Céline Lageot
Foreign Chronicles
186 (January 1st – March 31st, 2012)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(January 1st – May 10, 2012)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro :.....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

☐ M. ☐ Mme ☐ Mlle
Nom :.....
Prénom :.....
Adresse :.....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays :.....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2012
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-108641-6
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN DIDOT À MESNIL-SUR-L'ESTRÉE (27)
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2012. N° 108641 (00000)
IMPRIMÉ EN FRANCE