

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE

122^E ANNÉE | N° 1097 | TRIMESTRIEL | OCTOBRE-DÉCEMBRE 2020

LA CONCESSION : UN OUTIL POUR LA RELANCE ?



OLIVIER BABEAU | BERTRAND BADRÉ | DOMINIQUE BARJOT | ALAIN BENSOUSSAN | XAVIER BEZANÇON | PIERRE COPPEY
DANIEL COUTURIER | OLIVIER CROUILLEBOIS | FRÉDÉRIC DABI | MICHEL DIDIER | JULIE GERBER | YVES GOMEZ
LAURENT GRANDGUILLAUME | MARC IVALDI | GUILLAUME LAPIERRE | CÉCILE MAISONNEUVE | JEAN MESQUI
YANNICK MIREUR | JEAN-MARC PEYRICAL | PASCAL POPELIN | MICHEL SAPIN | GUILLAUME THIBAUT | GÉRARD VALIN



Résidé Études, plus de 30 ans de créations innovantes pour accompagner le développement des villes

Si les élus recherchent des modes de logements parfaitement adaptés aux multiples profils d'habitants, ils attendent surtout que les constructeurs sachent appréhender les besoins et les mutations de notre société. En partenariat avec les élus et les aménageurs, Résidé Études propose des résidences en accord avec la politique des villes et contribue ainsi à l'équipement des départements, des régions et des territoires.

Résolument tourné vers l'humain, Résidé Études, attentif à un monde qui se transforme et aux nouveaux comportements, a créé des produits locatifs novateurs devenus des modèles dans le paysage urbain d'aujourd'hui et de demain.

- Dès 1989, les résidences pour étudiants Les Estudines proposaient pour la première fois des appartements adaptés aux besoins des étudiants, avec de nombreux services.
- Quelques années plus tard, des résidences d'affaires et de tourisme voyaient le jour pour accompagner les nouveaux usages de mobilité des salariés des entreprises.
- Puis, pour répondre à la demande des seniors autonomes, Résidé Études a conçu les Girandières, des résidences offrant des services adaptés à leurs attentes.

Grâce aux relations de confiance nouées avec les représentations locales, Résidé Études a construit et gère aujourd'hui, avec 2 500 collaborateurs, plus de 33 000 logements dans 250 résidences. Et sur le type de résidences qu'il maîtrise, Résidé Études est prêt à accompagner les acteurs locaux du développement urbain.



Les marques de Résidé Études



RÉSIDÉ ÉTUDES

TOUTE L'EXPERTISE DES RÉSIDENCES GÉRÉES

42, avenue George V - 75008 Paris

S O M M A I R E

DOSSIER

La concession de Colbert à nos jours

5 • Services publics et initiative privée : le modèle français de concession en perspective historique (XIX^e-XXI^e siècles)
Dominique Barjot

23 • Des concessions oubliées au cœur de la cité : les success-stories de l'urbanisme
Pascal Popelin

29 • La crise de la concession du milieu des années 80 : de l'opacité à la mise en concurrence
Michel Sapin et Olivier Babeau

37 • Développer l'accessibilité des territoires - La concession : un outil du passé ou une solution pour le futur ?
Jean Mesqui

La concession en débats

47 • La concession est-elle une privatisation ?
Marc Ivaldi

53 • Les concessions sont-elles hors de contrôle ?
Jean-Marc Peyrical

63 • Les Français et la délégation de service public
Frédéric Dabi

67 • Multimodalité : mieux articuler l'offre de transport en milieu rural
Guillaume Lapierre

73 • Évaluer les performances de la gestion directe et de la gestion déléguée des services publics
Michel Didier

77 • Financement de la mobilité : quelles innovations à l'étranger ?
Cécile Maisonneuve

Questions pour demain : la délégation de service public à l'épreuve des enjeux socio-économiques du XXI^e siècle

87 • Georges Pompidou inaugure le dernier tronçon de l'autoroute du Sud

93 • L'autoroute concédée, outil du long terme au service de la relance économique
Pierre Coppey

102 • Le nécessaire saut quantique de la coopération public-privé
Bertrand Badré

107 • Partenariats public-privé : une condition préalable à la réussite de la transformation de l'écosystème de mobilité

Guillaume Thibault

115 • Partenariat public-privé : une économie de temps et d'argent, un gain d'efficacité

Xavier Bezançon

DÉBATS ET OPINIONS

119 • L'ubérisation est-elle une concession sauvage ?

Laurent Grandguillaume

125 • Qu'aurions-nous souhaité entendre dans le discours du Panthéon, le 4 septembre ?

Alain Bensoussan et Yves Gomez

133 • La leçon de l'élection américaine ? Un populisme *smart*

Yannick Mireur

140 • Des banques centrales prisonnières des marchés financiers

Gérard Valin

149 • Le projet de loi Devaquet : raisons et sens d'un échec

Olivier Crouillebois

155 • La découverte de la trisomie du mongolisme

Daniel Couturier

159 • L'engagement poétique et politique de l'écrivain Sergueï Lebedev : une recherche du temps présent

Julie Gerber

LIVRES

175 • Notes de lecture

UNE HISTOIRE FRANÇAISE, UN ENJEU D'AVENIR

Vincent DUPY

Directeur de publication

Arnaud BENEDETTI

Rédacteur en chef

L'organisation de l'action publique est diverse, d'autant plus diverse que ses objets le sont aussi. Il n'existe pas un mode unique et à proportion que les sociétés se complexifient, l'État doit s'adapter pour remplir les missions multiples qui sont les siennes.

Le besoin d'infrastructures, la gestion de celles-ci, leur entretien ont donné lieu en France notamment à des dispositifs spécifiques dont la matrice consiste à articuler les nécessités de l'aménagement, l'intervention de l'État et le principe collaboratif avec le tissu entrepreneurial susceptible de répondre aux grands enjeux « infrastructuraux ».

Le principe des concessions est ainsi né, forme de subsidiarité fortement encadrée qui ne dit pas son nom, mais dont l'objec-

tif consiste à apporter un service d'intérêt général à la société. Son histoire n'est pas récente. Ce sont les Romains qui les premiers ont fait un usage intensif dans le but d'édifier leurs aqueducs, leurs thermes, leurs ports. Mais cette contractualisation entre la demande de la puissance publique et l'offre d'acteurs privés parcourt également toute l'histoire de France, et ce depuis des siècles.

L'illusion d'optique, parfois très idéologique au demeurant, qui consiste à ramener tout à l'État dans une vision tout autant rétrospective que nostalgique nous fait oublier que si en effet et souvent tout part de l'État le cheminement de celui-ci pour construire le pays, pour mailler celui-ci en services a emprunté plusieurs voies, à commencer par celles du modèle concessionnaire.

Le « génie français » est en quelque sorte bien plus pragmatique qu'une vision téléologique voudrait l'accréditer. Les Rois ont posé la pratique dès l'origine, y compris Louis XIV ; la Révolution l'a confirmée : « qui paye patente entreprend » édicte la loi Le Chapelier en 1790 ; le XIX^e siècle en constitue l'illustration épiphanique sur les ailes de la révolution industrielle ; le XX^e siècle la pérennise. Il n'y a pas *de facto* antagonisme entre le public et le privé et ce depuis l'origine. Mieux, la France invente une conception que les Anglo-saxons métaboliseront au travers de leur schéma « public private partnership ».

Le débat sur les concessions n'en demeure pas moins récurrent, parfois encombré de

ces « passions françaises » auxquelles nous sacrifions notre mesure au détriment d'une analyse précise de « l'état du problème » pour reprendre la formule heureuse de Max Weber.

C'est cet « état du problème » que nous abordons dans ce numéro de la revue, en essayant de n'ésquiver aucune question, y compris les plus dérangementes, mais en nous interrogeant au prisme de l'histoire, de la complexité juridique aussi des formats concessionnaires, de la diversité des exemples. C'est là une matière dont la technicité manifeste dessine avant tout des implications pratiques qui nous concernent toutes et tous en tant que citoyens et usagers ■

SERVICES PUBLICS ET INITIATIVE PRIVÉE :

LE MODÈLE FRANÇAIS DE CONCESSION EN PERSPECTIVE HISTORIQUE (XIX^E-XXI^E SIÈCLES)

En France, l'influence économique de l'État était et reste forte, la présente crise de la Covid-19 le confirme. Sur le long terme, les partenariats public-privé ont constitué un moyen de concilier la fonction sociale des services publics et des travaux publics, tout en limitant leurs coûts pour les citoyens¹.

Dominique BARJOT

Professeur émérite d'histoire économique moderne et contemporaine
Université Paris Sorbonne
Académie des Sciences d'Outre-Mer

Les XIX^e et XX^e siècles offrent un certain nombre d'exemples de l'utilisation du système de concession dans les services publics, notamment dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'eau. Au cours du XIX^e siècle, les chemins de fer, d'abord le réseau principal, soutenu par des intérêts nationaux, puis les autres lignes, défendues par des intérêts locaux, ont été construits avec le soutien d'impor-

tants groupes financiers. Plus tard, les mines de charbon, le gaz et l'électricité ont été exploités avec des contributions de grands groupes financiers selon le même modèle. Malgré la nationalisation des chemins de fer (1937), des mines de charbon (1944 et

1 - Dominique Barjot, "Public utilities and private initiative: The French concession model in historical perspective", *Business History Society*, vol. 53, n°5, August 2011, p. 782-800.

1946) et de l'électricité et du gaz (1946), le système de concession est resté en vigueur. Il a toujours été utilisé pour le traitement et la distribution de l'eau, et l'est resté pour le gaz et l'électricité même lorsque ce secteur a été entièrement nationalisé.

La nécessité de développer, puis de moderniser les réseaux autoroutiers français (à partir de 1969) et de construire des ouvrages publics coûteux (comme l'Eurotunnel ou le Stade de France), de nombreux services urbains, comme les parkings souterrains, ou des bâtiments administratifs, comme les prisons et les universités, a vu le retour de la concession, combiné avec les pratiques anglo-saxonnes, notamment les BOT (*Build Operate Transfer*) et les PPP (*Public-Private Partnerships*)². En outre, le modèle français de concession a contribué de manière significative au développement international du capitalisme français tout au long du XIX^e siècle, comme le montre la construction de la Compagnie du Canal de Suez. D'autres grandes concessions ont été cruciales pour le développement de l'Empire français et de ses colonies. Après la Seconde Guerre mondiale, la concession est restée un système concurrentiel, fournissant le cadre de l'essor ultérieur de groupes multinationaux français, en particulier à partir des années 1990, tels que EDF, GDF-Suez, Veolia Environnement,

2 - Xavier Bezaçon, *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 2004.

Vinci et Bouygues. Ce système à la fois juridique, financier et de gestion a stimulé un « capitalisme de réseau » et permis la participation du capital privé au développement de grands projets d'infrastructure. Cela a donné aux entreprises françaises un avantage lorsqu'elles se sont internationalisées, plus particulièrement à partir des années 1990³. L'article explique d'abord les origines et la signification du système de concession avant d'explorer comment il a facilité l'essor des grands groupes français spécialisés dans la construction et l'exploitation des infrastructures.

LE SYSTÈME FRANÇAIS DE CONCESSION

Le système de concession en France s'est caractérisé par un certain nombre de spécificités, notamment du point de vue juridique⁴. Dans la période récente, le système de concession a connu un renouveau. Cette nouvelle forme de concession est

3 - Dominique Barjot, *Les travaux publics de France : un siècle d'entrepreneurs et d'entreprises. 1883-1992*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 1993.

4 - Dominique Barjot, "Public utilities and private initiative: the French concession model in historical perspective", in Cardoso de Matos (Anna), Pinheiro (Magda), *História, Património e Infraestruturas do Caminho de Ferro : Vosões do Passado e Perspetivas do Futuro*, Lisboa, CEHC IUL, Cidehus, 2014, p. 17-44.

appelée « délégation de service public ». Elle n'exclut cependant pas le recours aux « contrats de partenariat ».

CONCESSION DE SERVICES PUBLICS ET DE TRAVAUX PUBLICS

Il existe deux groupes de concessions dans le modèle français : la concession de services publics et la concession de travaux publics⁵.

Services publics

Dans le cas français, la difficulté la plus importante vient de l'existence d'une branche spécifique du droit, le droit administratif. Selon ce dernier, il existe deux définitions de l'utilité publique. D'un point de vue matériel, l'utilité publique correspond à un ensemble de moyens humains et matériels mis en place pour réaliser une tâche administrative. D'un point de vue juridictionnel, les services publics se réfèrent à une activité d'intérêt général gérée ou contrôlée par l'administration publique, mais associée à un régime qui relève totalement ou partiellement du droit privé. En conséquence, une entité privée peut fournir des services publics. Depuis

le début du XX^e siècle, la jurisprudence administrative française a permis que les services publics soient gérés par une entité privée. Il existe quatre grandes façons de gérer les services publics : les louer à une entité qui n'y investit pas, mais les gère simplement ; établir un contrat avec une entité qui reçoit un paiement pour les services ; la gestion directe par l'administration elle-même ou par un agent ; la concession. Parmi ces quatre options, les deux dernières sont les plus courantes. Dans le cas de l'administration directe, les services publics ne sont pas financés par un budget spécifique et ne sont pas gérés dans un but lucratif. Dans les deux derniers cas, l'administration est responsable de la couverture des déficits éventuels.

Dans le cadre du système de concession, une entité publique confie à une entité privée, le concessionnaire, la gestion des services publics avec rémunération, selon un contrat public. Ce contrat définit les spécifications légales et contractuelles. D'un point de vue matériel, le contrat de concession comprend deux documents : une convention, qui explique les aspects généraux du service ; un cahier des charges, qui donne des détails sur l'organisation et le fonctionnement du service. Les services publics sous le régime de la concession restent dans le domaine public. À l'époque contemporaine, une concession est généralement accordée par le biais d'appels d'offres ouverts ou fermés mais, au milieu des années 1950, le

5 - Xavier Bezançon, *Les services publics en France*, vol. 1 - *Les services publics en France du Moyen-Âge à la Révolution* ; vol. 2 - *Les services publics en France de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 2004.

système le plus courant était celui de l'adjudication. Néanmoins, en cas de besoin urgent ou en raison de difficultés techniques, l'administration pouvait procéder de gré à gré, par le biais d'un appel d'offres. Dès lors, le concessionnaire peut obtenir une indemnisation si l'administration concédante décide unilatéralement de modifier l'exécution du contrat, ou, si cela est impossible, un nouveau contrat peut être négocié. La concession prend fin avec la résiliation du contrat. La justice administrative française n'accepte pas le renouvellement par tacite reconduction. Mais la concession peut se terminer avant la fin du terme. L'administration concédante peut la racheter par déchéance si le concessionnaire ne respecte pas les règles statutaires ou contractuelles, si l'intérêt général disparaît ou si cette décision est prise par la justice administrative. Il s'agit de grands principes, mais susceptibles d'évoluer et de s'adapter, sous le triple effet des dispositions législatives et réglementaires introduites à l'initiative de l'État, de la jurisprudence et des aléas de la conjoncture, comme le montre l'exemple des concessions autoroutières (*vide infra*).

Travaux publics

L'administration française dispose de différentes méthodes d'exécution des travaux publics. Dans le cas de la gestion directe, l'administration réalise les travaux en utilisant sa propre main-d'œuvre et ses propres matériaux. Une deuxième mé-

thode consiste à faire appel à un entrepreneur, via un contrat de travaux publics : l'entrepreneur exécute alors les travaux moyennant le paiement d'une rémunération fixe. Une troisième voie est la concession : un contrat de concession implique qu'une entité privée exécutera les travaux publics, tels que la construction, ou la fourniture d'équipements, à charge pour elle de se rémunérer par l'exploitation de l'ouvrage public.

UNE VIEILLE TRADITION QUI CONDUIT À DES PRATIQUES COMPLEXES

La tradition des concessions remonte à environ deux millénaires. Elle s'est développée pendant l'Ancien Régime, et a atteint son apogée au XIX^e siècle⁶. Pendant la période romaine, le droit de la commande publique est devenu la base des contrats de concession. Après une période de déclin, la redécouverte du droit romain a permis un renouveau des pratiques concessionnaires. Au cours des XVII^e et XVIII^e siècles, les concessions ont été utilisées pour faciliter la construction de canaux et, plus tard, de ponts. Au lendemain de la Révolution française, l'État a refusé de définir la concession par la loi.

6 - Xavier Bezançon, *Essai sur les contrats de travaux et de services publics ; contribution à l'histoire administrative de la délégation de mission publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.

Par conséquent, sous le Premier Empire français, la Restauration, la Monarchie de Juillet et le Second Empire, le régime de concession n'a été défini que par la jurisprudence du Conseil d'État. Face à la règle dominante de la libre entreprise, le Conseil d'État a établi la notion de service public, qui a joué un rôle essentiel dans le développement des canaux, des chemins de fer, du transport maritime) et du télégraphe et, plus tard, de l'électricité, du pétrole et de l'aéronautique.

Le degré élevé de complexité des problèmes a conduit à l'émergence de solutions tout aussi complexes. Une des raisons en est le développement de nouveaux réseaux et services au niveau national et local et, en même temps, l'acquisition de nouvelles compétences par les départements et les communes, selon les lois de 1871 et 1884. Au cours des années 1880, dans toute l'Europe occidentale en général, et en particulier en France, le mouvement du socialisme municipal a émergé. Avec la Première Guerre mondiale et le début d'une inflation forte et chronique, l'attitude de l'État (et, dans une certaine mesure, des départements et des communes), évolue en faveur de l'administration directe et de la constitution d'entreprises publiques, comme la SNCF (1937), puis EDF et GDF, ou, parfois, d'un modèle mixte (CNR, 1921). À la fin des années 1930, la concession présente des solutions intéressantes pour résorber les déficits des budgets publics.

En conséquence, le système de concession s'est développé dans deux secteurs dominants : les travaux publics et les services publics.

L'EXEMPLE DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES

Au milieu des années 1954, le retard de la France en matière d'autoroutes était flagrant. C'est pourquoi la loi du 18 avril 1955 a autorisé l'État à créer des sociétés concessionnaires pour la construction et l'exploitation d'infrastructures autoroutières⁷. Il s'agissait de sociétés d'économie mixte ou sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). Le 12 mai 1970, un décret a modifié le statut des autoroutes, qui permettrait de les concéder à des sociétés privées, d'assurer la garantie des emprunts contractés dans le but de les construire et d'alléger les contraintes pesant sur les SEMCA. Néanmoins, entre 1974 et 1982, les deux chocs pétroliers et la contraction du trafic qui en résultèrent conduisirent les sociétés privées au seuil de la faillite (à l'exception notable de Cofroute)⁸. En effet, dans le souci d'évi-

7 - Bruno George, « Histoire de la concession autoroutière en France. Structure financière », *Revue d'économie financière*, hors-série 1991, Caisse des dépôts et consignations, p. 212-213.

8 - Bruno George, « Histoire de la concession autoroutière en France. Structure financière », *op. cit.*, p. 219-220.

ter toute dérive monétaire, les pouvoirs publics avaient strictement réglementé l'évolution des tarifs autoroutiers. Ceux-ci n'étant pas indexés sur l'évolution du coût de la vie, l'État s'est trouvé contraint d'assumer une partie des risques financiers des sociétés concessionnaires.

Même si un désengagement s'est produit à partir du milieu des années 1980, à ces obligations directement assumées par l'État, sont venues s'ajouter d'autres qui découlent du principe de continuité du service public. Parce que l'autorité de tutelle a la responsabilité d'empêcher toute faillite du système autoroutier, l'État, avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations, a dû racheter les concessions privées, alors confrontées à de graves difficultés financières, et instaurer, en 1982, un mécanisme de solidarité financière, au niveau national, entre les SEMCA, à travers Autoroutes de France (ADF). Dans le but de relancer la politique autoroutière, l'État a cherché à renforcer l'assise financière de ces SEMCA, grâce à l'entrée d'ADF dans leur capital⁹. Cette dotation en fonds propres a permis d'engager un processus de restructuration. Il a abouti, entre 1999 et 2000, à la création de trois

grands groupes régionaux : Autoroutes du Sud de la France (ASF), Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APPR) et Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF)¹⁰.

Cette restructuration autorise leur privatisation, juste au moment où les autoroutes devenaient rentables : vente de 49 % du capital d'ASF en 2002, privatisation partielle d'APPR en 2004, vente en 2006 du solde de la participation de l'État dans ASF, APPR et SANEF, passées respectivement dans le giron de Vinci, Eiffage et Albertis. Cette privatisation préserve les droits de l'État, habilité à reprendre la concession à son terme¹¹. En 2016, 78 % du réseau autoroutier français était concédé, 22 % restant la propriété directe de l'État. Même si un rapport sénatorial de 2019 a dénoncé une progression des péages très supérieure à l'inflation¹², il est clair que l'état du réseau concédé est bien meilleur que celui du réseau non concé-

9 - Hervé Mariton, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur la valorisation du patrimoine autoroutier*, n° 2047, Assemblée nationale, 22 juin 2005, p. 13-14.

10 - Hervé Mariton, *Rapport d'information sur la valorisation du patrimoine autoroutier*, *op. cit.*, p. 12-18.

11 - *La Concession d'autoroutes, une mission de service public*, AFSA, 2016.

12 - Guillaume Gontard, *Rapport n° 336 (2018-2019) au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la proposition de loi relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France*, Sénat, 20 février 2019, http://www.senat.fr/rap/118-336/118-336_mono.html.

dé¹³. Contraints à se rembourser de leurs investissements sur la durée de la concession, les concessionnaires privés ont non seulement assuré leur équilibre financier, mais aussi largement investi tant dans l'aménagement (10 milliards d'euros de 2007 à 2015) que dans l'extension (6 milliards entre les mêmes dates)¹⁴. De plus, les gains pour le contribuable ont été significatifs, grâce à une réduction des coûts de construction (- 14 % de 2005 à 2016) et d'exploitation (- 29 % au cours de la même période)¹⁵.

PREMIER SECTEUR PRIVILÉGIÉ : LES TRAVAUX PUBLICS¹⁶

Au cours du XIX^e siècle, la concession de travaux publics était très courante. En fait, l'administration préférait ne pas exécuter directement les plus gros investissements de base. Cela est devenu particulièrement évident avec l'échec du plan Freycinet,

13 - *Au-delà du TRI. Le modèle vertueux des concessions d'autoroutes*, Monitor Deloitte, mars 2017, https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fr/Documents/strategy/deloitte_concessions-autoroutes.pdf, p. 6.

14 - *Ibidem*, p. 9.

15 - *Ibidem*, p. 15.

16 - Dominique Barjot, *La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974)*, Paris, Economica, 2006.

après lequel la concession a été largement adoptée¹⁷. Néanmoins, comme le concessionnaire devait construire, puis exploiter les ouvrages publics, les concessions de travaux publics étaient de plus en plus liées à celles de services publics, bien qu'une distinction ait subsisté entre les deux concepts. Au cours de la première partie du XX^e siècle, la concession de service public en est venue à absorber peu à peu celle de travaux publics.

LA CONCESSION : UN MOYEN EFFICACE D'OPTIMISER LES DÉPENSES PUBLIQUES¹⁸

La concession de travaux publics a été relancée après la Seconde Guerre mondiale. Avec la loi du 18 avril 1955 par exemple, l'État a concédé la construction

17 - Engagé en 1879, le Plan Freycinet est un grand programme de travaux publics visant à relancer l'économie française par la dépense publique (chemins de fer d'intérêt secondaire, canaux et ports). Bon exemple de relance keynésienne par l'investissement, il est abandonné dès 1883, en raison de l'endettement excessif de l'État. Son arrêt coïncide avec le début d'une crise économique mondiale. Il est généralement admis que son arrêt brutal déclenche la crise, crise qu'il a sans doute préparé en mettant en cause l'équilibre budgétaire, en provoquant un krach bancaire de grande ampleur et la confiance des marchés internationaux. Sur ce plan, voir notamment Dominique Barjot, *L'Économie française au XIX^e siècle*, Paris, Nathan, 1995, p.100-104.

18 - Claude Martinand (dir.), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, 1993.

et l'exploitation des autoroutes à des organismes publics et à des entreprises qui étaient financés par un mélange de capitaux publics et privés, qui seraient autorisés à percevoir des péages. Suite à la loi du 12 mai 1970, l'État a autorisé des entreprises privées à bénéficier de concessions d'autoroutes. Les mêmes solutions ont été adoptées pour la construction du pont de Tancarville sur la Seine (loi du 17 mai 1951), et pour le creusement du tunnel sous le Mont-Blanc entre 1965 et 1971. L'administration choisit un concessionnaire basé soit en France, soit dans un autre État membre de la Communauté européenne, mais le concessionnaire doit appliquer les règles définies par l'administration française (comme les tarifs à payer par les usagers). En contrepartie, le concessionnaire a droit à une compensation lorsque ces règles ne permettent pas d'obtenir un résultat financier positif de la concession. Le concessionnaire a d'autres droits, notamment celui d'exproprier et de bénéficier du privilège d'exploitation. En revanche, l'administration concédante peut exercer un droit de contrôle, mais pas de gérer directement le service. Elle a le pouvoir d'imposer un changement unilatéral et une action disciplinaire (saisie, voire confiscation) au concessionnaire.

Plus récemment, la concession de travaux publics a été adoptée pour la réalisation de nombreux grands travaux publics, tant en France qu'à l'étranger. Parmi les projets réalisés à l'étranger, on peut citer la

construction de deux ponts sur le fleuve Humber au Royaume-Uni, le pont de la Confédération au Canada et le Vasco de Gama sur le Tage. En France, cette méthode a été utilisée pour la construction du Stade de France à Saint-Denis et du viaduc de Millau. Ainsi, la concession constitue un moyen efficace d'optimiser les dépenses publiques, notamment pour les services publics urbains, tout en constituant un instrument utile pour le développement des pays émergents.

LA CONCESSION COMME INSTRUMENT DE CROISSANCE DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS ET EN DÉVELOPPEMENT

Cette concession est le résultat d'une vieille tradition de travaux publics français à l'étranger, notamment entre le milieu du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle¹⁹. Sous le Second Empire, les Rothschild et les Pereire se sont affrontés pour obtenir les plus grandes concessions de réseaux ferroviaires. Sous le régime de la concession, Ferdinand de Lesseps a creusé le canal de Suez, de 1854 à 1869. Le système de la concession a été utilisé pour fournir des équipements à l'Empire colonial français. Les entrepreneurs français, comme la Société de Construction des Batignolles à Tunis ou Hildevert Hersent à Bizerte

19 - Dominique Barjot, Sylvain Petitet et Denis Varaschin (dir.), « La concession, outil de développement », *Entreprises et Histoire*, 31, 2002.

ou Dakar, y ont construit des ports et des chemins de fer. Plus tard, au début du XX^e siècle, les entrepreneurs français se sont fortement internationalisés grâce au système des concessions.

Un tournant important s'est produit en 1902 avec la concession à H. Hersent et Henri Schneider du port de Rosario, principal exportateur du blé de la Pampa argentine vers l'Europe. À partir de cette date, en Amérique du Sud, la plupart des infrastructures portuaires sont construites sous le régime de la concession par des entrepreneurs français. C'est aussi le cas en Chine pour les chemins de fer (souvent en coopération avec leurs homologues belges), ainsi qu'en Russie, pour les ports, les chemins de fer et l'électricité.

C'est encore le cas en Europe occidentale. Un bon exemple est la concession du port de Lisbonne aux frères Hersent, Jean et Georges, de 1899 à 1921. Des entrepreneurs français conduisent alors de grands projets à l'étranger, à l'instar des Grands Travaux de Marseille, de la Société Générale d'Entreprises et des frères Fougereolle dans tout l'empire russe et ottoman. Le bassin méditerranéen devient une zone de développement privilégiée pour les concessionnaires français, notamment l'Égypte, la Syrie et la Grèce. La Société des Chemins de Fer helléniques, concessionnaire de la ligne ferroviaire du Pirée à Salonique, joue ainsi un rôle décisif pendant la Première Guerre mondiale au

profit des pays alliés. Dans ce cas, comme souvent, le régime de la concession a bénéficié aux pays en développement.

DEUX LEADERS MONDIAUX FRANÇAIS CONTEMPORAINS : VINCI ET BOUYGUES

Retrouvant leur dynamisme du début du siècle, les entreprises françaises se sont imposées progressivement des années 1950 aux années 1980, comme des leaders mondiaux dans le secteur du génie civil et de la construction²⁰. Cette situation s'est maintenue jusqu'en 2009, lorsque deux entreprises chinoises, China Railways Construction et China Railways Group, sont devenues les deux premiers acteurs sur le marché mondial²¹. Bouygues s'était imposé comme le leader mondial en 1987, après sa fusion avec SCREG ; en 2004, Vinci a succédé à Bouygues en tant que numéro un. En 2009, Vinci se classe encore troisième, Bouygues quatrième. En 2017, Vinci demeure cinquième, derrière

20 - Dominique Barjot (ed.), "The Construction Industry in the 20th Century: an International Interfirm Comparison", *Revue Française d'histoire économique – The French Economic History Review*, n°1, 2014.

21 - Dominique Barjot, "Why was the world construction industry dominated by European leaders?" The development of the largest European firms from the late 19th to the early 21st centuries", *Construction History International Journal of the Construction History Society*, vol. 28, n°3, 2013, p. 89-114.

quatre géants chinois, et Bouygues, huitième, juste derrière l'Espagnol ACS, septième, le numéro 6 étant chinois lui aussi.

Vinci

Le groupe Vinci est le résultat de la fusion des deux plus prestigieuses entreprises françaises de génie civil : la Société Générale d'Entreprises (SGE), créée en 1899, et la Société des Grands Travaux de Marseille (GTM), fondée en 1891²². Après la Première Guerre mondiale, les deux entreprises ont été souvent rivales, mais aussi, fréquemment, partenaires. En dépit de la spécificité de leurs modèles de croissance respectifs, elles ont convergé en matière de gouvernance d'entreprise, de structure du capital et de gestion des ressources humaines. Cela a facilité leur fusion, en 2000, donnant naissance, à l'initiative de SGE, à un leader mondial, Vinci.

En 1945, SGE est l'une des principales entreprises de génie civil en France et la société mère de la quatrième plus importante compagnie d'électricité française. La nationalisation de l'industrie électrique, en 1946, prive l'entreprise de ses filiales les plus prospères. La SGE relève le défi et, combinant croissance interne et croissance externe, s'impose, entre 1946 et 1966, comme le leader français de la construction et le troisième acteur de la

CEE. Devenue filiale de la Compagnie Générale d'Électricité de 1967 à 1983, puis de Saint-Gobain, entre 1983 et 1987, SGE se renforce grâce à une succession de fusions, avec Sainrapt et Brice (1979), SOBEA, la plus importante filiale de Saint-Gobain dans le secteur de la construction (1986), puis Campenon Bernard, le leader mondial du béton précontraint (1988), complétée par un certain nombre d'opérations de rachat. En 1999, le nouveau groupe SGE s'impose comme un leader européen dans le domaine de la construction et du génie civil, avec des positions fortes en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Europe de l'Est, notamment grâce à de grands ouvrages exécutés en concession (pont Vasco de Gama sur le Tage).

GTM a été le leader français dans le secteur de la construction entre 1907 et 1939. En 1945, la société apparaît en moins bonne position que SGE, en raison de sa collaboration avec des entreprises allemandes pendant la Seconde Guerre mondiale. Malgré son alliance avec la Compagnie Française Thomson-Houston, GTM ne bénéficie pas des mêmes atouts que SGE dans le secteur de l'énergie électrique. Cependant GTM apporte une contribution majeure à la reconstruction de la France de l'après-guerre. Plus orientée vers l'exportation que SGE, la Société des GTM réalise une spectaculaire percée à l'étranger, notamment en Argentine, au Brésil et au Canada. Elle développe avec succès

22 - Dominique Barjot, *La trace des bâtisseurs : histoire du Groupe Vinci*, Paris, Vinci, 2003.

son activité de béton précontraint, s'impose dans le secteur de l'énergie nucléaire et dans les installations off-shore, avec la création par GTM et Entrepose d'une importante filiale commune, Entrepose pour les Travaux Publics et Maritimes (ETPM). Transformée en holding en 1968, GTM joue un rôle pionnier dans le domaine des concessions de parkings souterrains et de concessions autoroutières, et fonde Cofiroute, grâce à une alliance avec l'Entreprise Jean Lefebvre, numéro trois français des travaux routiers. En 1981, face au second choc pétrolier, GTM et Entrepose fusionnent en une nouvelle société : GTM Entrepose.

En 1986, GTM Entrepose passe sous le contrôle de Dumez, l'un de ses principaux concurrents. Premier exportateur français dans le secteur du génie civil, Dumez fusionne ensuite, en 1990, avec la Lyonnaise des Eaux, pour former la Lyonnaise des Eaux-Dumez. Par la suite, GTM-Entrepose devient une filiale du nouveau groupe. En raison de la diversification chaotique du groupe Dumez et de ses pertes consécutives, GTM retrouve rapidement son indépendance. En 1993, Dumez devient même une filiale de GTM Entrepose, puis du Groupe GTM (1998). Se désengageant alors de ses activités immobilières et pétrolières, GTM affirme son leadership dans l'exploitation de concessions : parkings souterrains, routes et autoroutes, grands ouvrages d'art (pont de Rion Antirion) et aéroports (Pékin).

L'un des enjeux majeurs de la fusion SGE-GTM réside dans la séparation des deux sociétés mères : la Compagnie Générale des Eaux (alors Vivendi), pour SGE, et Suez Lyonnaise des Eaux, pour GTM. C'est un succès : à partir de 2001, le groupe Vinci internationalise son capital. Sans abandonner le secteur de la construction, le groupe se renforce dans le secteur des concessions : parkings souterrains, autoroutes, ports et aéroports (Chine, Mexique), mais aussi des ouvrages publics (Stade de France, ponts sur la Humber et de la Confédération, etc.). Consolidé par des opérations de croissance externe réussies (Solétanche, Taylor Woodrow Construction, Entrepose Contracting, Cégelec et, en 2006, Autoroutes du Sud de la France), le groupe emploie, en 2018, quelque 211 000 personnes dans plus d'une centaine de pays (tandis que Bouygues en emploie 129 000 dans 93 pays). Aujourd'hui, Vinci finance, conçoit, construit et gère des installations. En 2018, les concessions constituaient le secteur d'activité le plus rentable de Vinci : 68,6 % de son résultat opérationnel et 72 % de son EBITDA pour 16,2 % de son chiffre d'affaires. En 2018, les concessions d'activités ont été principalement réalisées en France (80 % des recettes), avec une activité non négligeable au Portugal (11 %) et aux Amériques (4 %). Sur cette base, Vinci a réalisé un taux de profit opérationnel de 11,5 % en 2018, ce qui est supérieur à celui de Bouygues, son plus important concurrent national (qui fait 8,6 %).

*Bouygues*²³

En 2018, le ratio EBITDA/chiffre d'affaires de Bouygues a atteint 8,8 % contre 15,9 % pour Vinci. Le groupe Bouygues est resté un groupe rentable, malgré la poursuite d'une stratégie très différente. En termes de contribution par domaine d'activité, la performance de Bouygues diffère de celle du groupe Vinci : les services publics (TF1, Bouygues Telecom) représentaient, en 2018, 21,4 % du chiffre d'affaires pour 41,5 % des résultats d'exploitation. Cela n'a pas toujours été le cas. Fin 2003, les services publics représentaient 11,2 % du chiffre d'affaires de Bouygues et 10,5 % dans le cas du groupe Vinci.

C'était la conséquence du rachat du groupe SAUR en 1983. En se diversifiant, la stratégie de Francis Bouygues a été de s'assurer des revenus réguliers et stables. En 1983, il a échoué dans sa tentative d'obtenir une participation majoritaire dans la Lyonnaise des Eaux, puis dans la Générale des Eaux. Après ces deux échecs, Bouygues a concentré son intérêt sur la Société d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR), spécialisée dans la production, le traitement et la distribution d'eau potable, qui fournit des services d'exploitation et de gestion des services publics aux municipalités. Fondée en 1933, la SAUR a connu

un développement important au cours des années 1960 (Nîmes, Côte d'Ivoire). Dans les années 1970, elle poursuit son expansion africaine (Congo, Guinée, Mali, Sénégal et Zaïre). En 1982, SAUR s'implante au Canada. En 1983, SAUR constitue le troisième groupe français du secteur de l'eau et de l'assainissement urbain, après la Compagnie Générale des Eaux (numéro un) et la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage, avec une croissance plus rapide que ses deux principaux concurrents au cours des années 1980.

Son entrée dans le groupe Bouygues marque le début d'une phase de croissance rapide, au détriment de ses deux principaux concurrents français. Elle a développé des activités d'ingénierie et obtenu de nouveaux contrats avec des municipalités françaises. Elle diversifie son activité en France : création de Coved (assainissement), de Stereau (traitement de l'eau). Elle a obtenu des contrats de construction pour un nombre important d'usines. À l'étranger, plusieurs filiales ont été créées : Sodeca (Guinée), Gestagna (Espagne), Ecovert, puis SAUR UK (Royaume-Uni) et SNG (Pologne). Grâce à SAUR, Bouygues hérite aussi de l'Entreprise de Travaux d'Équipements Électriques. Néanmoins, la diversification la plus spectaculaire concerne le domaine des télécommunications.

Au cours des années 1993-1998, SAUR connaît une croissance rapide. De 10 %

23 - Dominique Barjot, *Bouygues. Les ressorts d'un destin entrepreneurial*, Paris, Economica, 2013.

des ventes de Bouygues en 1993, sa part passe à près de 15 % entre 1995 et 1998. Cette évolution résulte en partie d'une fusion avec la Cise, l'un de ses concurrents, cédé par le groupe Saint Gobain en 1995. Mais, à partir de 1999, les ventes de SAUR chutent. Face à la concurrence de Veolia Environnement et de la Lyonnaise des Eaux, Bouygues renonce à poursuivre ses activités sur les marchés de l'eau et de l'assainissement. Surtout, il lui faut investir massivement dans la nouvelle filiale de télécommunications, Bouygues Telecom. En conséquence, en février 2005, Bouygues vend ses actions de SAUR à PAI partners. Bouygues n'est plus en concurrence avec Suez Environnement, Veolia Environnement ou Vinci dans le secteur des services publics.

SECOND SECTEUR PRIVILÉGIÉ : LES SERVICES PUBLICS

Dans la tradition française, il existe depuis longtemps un lien fort entre les travaux publics et les services d'utilité publique et, par conséquent, entre les deux formes de concession²⁴. L'expérience de Bouygues n'a pas fait exception à la règle : GTM, Société de Construction des Batignolles

24 - Xavier Bezançon, *Les services publics en France...*, *op. cit.*

et SGE ont été intéressées, à des époques différentes, par l'obtention de concessions d'eau. En fait, la concession des services publics constituait un instrument important de l'aménagement urbain.

LES SERVICES PUBLICS COMME INSTRUMENT D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Au sein des grandes branches des services publics urbains, on observe trois grandes tendances en matière de gestion : prépondérance des opérateurs privés dans le domaine de l'eau et des déchets urbains, prépondérance des opérateurs publics dans les réseaux d'énergie et situation plus complexe dans les transports urbains²⁵.

Quatre branches dominantes

Les services publics urbains sont divisés en quatre grandes branches : réseaux de distribution d'énergie ; distribution et collecte d'eau ; collecte, traitement et valorisation des déchets ; services de transport et de stationnement. Au cours de la période récente, ces services se sont développés à des rythmes inégaux en raison des besoins et des demandes des citoyens. Les déchets urbains ont constitué, au cours de la période récente, la plus dynamique

25 - Dominique Barjot et Marie-françoise Berneron-Couvenhes (dir.), « Concession et optimisation des investissements publics », *Entreprises et Histoire*, 38, 2005.

des quatre branches. En revanche, la valeur ajoutée y a augmenté plus lentement que les ventes. En termes de ventes uniquement, la branche la plus importante reste la distribution d'énergie, devant la distribution d'eau et les transports collectifs. La faiblesse des charges d'amortissement (dans l'eau et les déchets urbains) et les éventuels gains de productivité du travail (dans les déchets urbains) ou, du moins, leur stabilité (dans la distribution d'eau) ont favorisé un intérêt constant de la part des entreprises privées pour ces deux branches.

Eau et déchets urbains : deux branches attrayantes pour les capitaux privés

La distribution de l'eau constitue le cas le plus réussi du modèle français de capitalisme concessionnaire, avec les exemples de la Compagnie Générale des Eaux et de la Lyonnaise des Eaux. En ce qui concerne le traitement et la distribution de l'eau, la domination privée est, depuis longtemps évidente. Mais, à partir de 1997, le poids relatif des opérateurs privés a aussi augmenté dans le domaine de l'épuration et du filtrage. L'eau constitue un bon exemple d'oligopole étroit : environ 70 % du marché est contrôlé par les trois groupes les plus importants : près de 40 % par Veolia Eau, filiale du groupe Veolia Environnement ; un peu plus de 20 % par la Lyonnaise des Eaux France, filiale de Suez-Ondéo, une grande succursale de Suez Environnement ; environ 10 % par SAUR France,

filiale de SAUR. La position des opérateurs publics est restée stable et significative, représentant près d'un tiers du marché. Les déchets urbains constituaient une deuxième branche attractive pour les investisseurs privés, qui dominent complètement dans le traitement et la valorisation, même dans les secteurs où l'activité des opérateurs publics est en augmentation. Les opérateurs privés y sont en général des filiales de trois grands groupes de distribution d'eau : Veolia Propreté, filiale de Veolia Environnement, SITA, filiale de Suez Environnement et Coved, filiale de SAUR.

DEUX MODÈLES HISTORIQUES : GÉNÉRALE DES EAUX ET LYONNAISE DES EAUX

La concurrence entre Veolia Environnement et Suez Environnement traduit l'opposition de deux modèles historiques de développement²⁶.

Générale des Eaux : un leader dans les services publics de l'eau

La Compagnie Générale des Eaux a été fondée sous le Second Empire le 24 décembre 1853. Sa fondation est en partie financée par les apports de capitaux français et britanniques autour du comte Henri Si-

26 - Dominique Barjot, "Public utilities and private initiative: The French concession model in historical perspective", *Business History Society*, *op. cit.*

méon (1803-1874), ancien préfet et directeur général au ministère français des Finances. Soutenue par la Haute Banque et la Banque de France, la société a deux objectifs : irriguer les campagnes françaises et approvisionner les villes en eau. Les directeurs de Siméon et de la Générale des Eaux souhaitent obtenir la concession de la distribution d'eau de Paris, avec un statut d'entreprise publique. Pour cette raison, ils font inscrire la société à la Bourse de Paris en 1854 comme entreprise nationale et internationale.

Il s'avère impossible d'obtenir une concession à Paris. Ce n'est qu'en 1860 qu'un statut de gestion du service public de l'eau est créé. En contrepartie, la Compagnie Générale des Eaux acquiert, en 1853 et 1854, de nombreuses concessions importantes dans la banlieue de Paris, à Nantes et, surtout, à Lyon. En raison de ses bons résultats, en 1867, l'État autorise la Compagnie à développer ses activités en banlieue parisienne. Sous le Second Empire, l'entreprise s'installe dans le Sud-est de la France. En 1879, le successeur du comte Siméon, Sir Edward Blount (1830-1900), banquier catholique britannique, crée une deuxième société publique, la Compagnie Générale des Eaux pour l'Étranger. La CGEE se développe rapidement, obtenant de nombreuses concessions étrangères (Venise 1880, Constantinople 1883, et Porto, 1883). En 1884, la CGE diversifie ses compétences vers le traitement des eaux usées. En 1889, la société ouvre un la-

boratoire central à Paris. Le résultat le plus important de ce laboratoire est le remplacement du chlore par l'ozone gazeux dans la filtration et la stérilisation de l'eau.

Malgré les difficultés de la Première Guerre mondiale, CGE se relance entre les deux guerres, grâce à une coopération locale avec la Lyonnaise des Eaux, à l'acquisition de nouvelles concessions en Champagne, dans le Nord et en Normandie, et à la création de deux filiales spécialisées dans les travaux publics. Ainsi, la société est bien positionnée pour résister au contexte économique difficile des années 1930 et de la Seconde Guerre mondiale. La direction reste prudente et même conservatrice. Deux dirigeants principaux se sont succédé : Georges Huvelin (1907-1976), directeur général en 1952, puis président en 1972, et son successeur, Guy Dejouany (1901-2011).

Sous leur direction respective, la Générale des Eaux devient un groupe puissant. À partir de 1956, la CGE prend une participation dans le capital d'un grand entrepreneur français, Campenon Bernard. En 1966, la Générale des Eaux devient le deuxième actionnaire le plus important après la Banque de l'Union Parisienne, puis Paribas. C'est le début d'une conquête de leadership dans le secteur de la construction entre cette entreprise et Bouygues. La Générale des Eaux s'intéresse aussi à la distribution d'énergie (rachat de la Compagnie Générale des Chauffe en

1967, puis création de Dalkia en 1998), aux déchets urbains (création d'Onyx en 1989 par la fusion d'un groupe de sociétés spécialisées) et à la conquête des marchés étrangers (rachat d'US Filter aux États-Unis et de FCC en Espagne, respectivement en 1990 et 1998).

À partir de 1984, la Générale des Eaux se diversifie dans la télévision (Canal+ 1984), puis dans les télécommunications (SFR 1998). En 1996, Jean-Marie Messier succède à Guy Dejouany en tant que PDG. Il veut constituer un leader mondial des médias et de la communication. Ainsi, la Compagnie Générale des Eaux devient Vivendi (1998). Malgré l'acquisition de Havas (1998) et une alliance avec Mannesmann contre Vodafone (1999), la nouvelle stratégie se traduit par une succession d'échecs. La société entre en concurrence avec la Lyonnaise des Eaux et Suez (1997) pour le rachat du groupe canadien Seagram afin de contrôler Universal (2000). Puis, Vivendi fusionne avec Seagram et Canal Plus (2000). Ces activités constituent une diversification excessive et dangereuse. En 2002, le nouveau groupe Vivendi Universal annonce des pertes énormes (13,6 milliards d'euros).

Une nouvelle histoire commence avec l'indépendance de Vinci et de Vivendi Environnement. À partir de 1999, Vivendi fusionne toutes ses activités liées aux services environnementaux : Vivendi Water, Onyx (assainissement), Dalkia (services énergé-

tiques) et Connex (transports collectifs). La nouvelle société, Vivendi Environnement, est cotée à la Bourse de Paris (juillet 2000), puis au NYSE (octobre 2001). La même année, en 2000, Vivendi Environnement conclut une alliance avec EDF. Rapidement, l'entreprise a acquis son indépendance financière, devenant Veolia Environnement à partir de 2003.

Lyonnaise des Eaux : un groupe mondial de services d'énergie et de développement durable

Fondée à l'initiative du Crédit Lyonnais, en février 1880, la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage (SLEE) devient rapidement le premier rival de la Générale des Eaux. La SLEE obtient bon nombre de concessions importantes en France, dont celles de Toulon (1884), Dunkerque (1892) et Bordeaux (1906), mais aussi à l'étranger, notamment en Espagne (Société des Eaux de Barcelone, 1892) et au Maroc (Société Marocaine de Gaz et d'Électricité, 1914). Dans le même temps, la Lyonnaise des Eaux joue un rôle majeur dans le développement de l'industrie gazière et dans le processus d'électrification du territoire français. Sous la direction d'Albert Petsche (1860-1933), puis d'Ernest Mercier (1878-1955), la SLEE alterne croissance interne et externe : dans le secteur du gaz, fusions avec la Compagnie Française du Centre et du Midi (1914), l'Union des Gaz (1929) et la Compagnie Gazière Européenne (1935) ; et

dans le secteur de l'électricité, constitution de l'Union d'Électricité (1919), de l'Union Financière pour l'Industrie et l'Électricité (UNIE, 1930) et de l'Union Électrique de l'Outre-mer (UNELCO, 1935).

La nationalisation des industries du gaz et de l'électricité en France oblige l'entreprise à réviser sa stratégie. Devenue Société Lyonnaise des Eaux, elle se diversifie dans d'autres secteurs, tels que les travaux électriques (Forclum 1947, Trindel 1972), l'équipement des pipelines (COFOR, 1957), les travaux routiers (Cochery, 1947) et la construction (Maisons Phénix, 1961). Toujours bien implantée sur le marché de la distribution d'eau, grâce au laboratoire central du Pecq (1933), en Île-de-France, la Lyonnaise des Eaux prend le contrôle, en 1972, de Degremont, leader mondial de l'ingénierie du traitement de l'eau, et participe à la SITA, société en charge du traitement des déchets urbains. Entre 1967 et 1974, le Crédit Lyonnais cède le contrôle de la Lyonnaise des Eaux à la Compagnie de Suez, dont il devient le principal actionnaire. En 1980, Jérôme Monod (1930-2016) accède aux fonctions de président-directeur général de la Lyonnaise des Eaux. Ancien directeur général de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et secrétaire général du RPR, Monod adopte une stratégie efficace qui consiste à réduire les participations dans les activités cycliques (construction et immobilier avec GTM et Dumez) et à développer les activités de services : communication

(création de M6, chaîne de télévision) et environnement (rachat d'Elyo, 1994).

En 1997, Monod convainc Gérard Meslallet, PDG de la Compagnie Financière de Suez, de fusionner leurs deux groupes. Se constitue ainsi le deuxième groupe français le plus important de l'époque. En conséquence, Suez réalise d'importantes cessions dans la construction (Vinci), la télévision (TPS 2002, Paris Première 2003, M6 2004) et les télécommunications (Noos). Le groupe renforce ses positions stratégiques dans le secteur de l'environnement, notamment par le rachat de SITA (1998), l'acquisition de United Water (États-Unis, 1999), la création de Suez Environnement après une fusion entre Degremont, Ondéo et SITA, et une offre publique d'achat d'Agbar (Espagne, 2008). Les plus grands succès sont obtenus dans le secteur de l'énergie avec le rachat d'Electrabel (Suez-Tractebel 2003) et, surtout, la fusion de Suez-GDF, principal concurrent d'EDF dans le secteur énergétique européen.

« L'ESSOR DES ENTREPRISES URBAINES ET D'UN MARCHÉ DES INFRASTRUCTURES »

La montée de puissantes sociétés urbaines spécialisées dans les infrastructures et les services publics, constitue une caracté-

ristique majeure de notre époque²⁷. Elle résulte de la place croissante des villes dans le capitalisme contemporain et du développement de réseaux techniques complexes. Le système juridique français stimule le « capitalisme de réseau », basé sur la participation de capitaux privés dans le développement de grands projets d'infrastructures. Cela a donné un avantage particulier aux entreprises françaises lorsqu'elles se sont internationalisées, plus particulièrement à partir des années 1990.

Il est possible d'identifier sept grands types d'acteurs dans les infrastructures urbaines : les opérateurs d'eau (généralement publics), les opérateurs de traitement des déchets (également, principalement publics), l'électricité, l'ingénierie, les constructeurs, les producteurs de biens d'équipement et, surtout, les grands groupes multi-services

tels que RWE et E.ON en Allemagne, Enel en Italie, Mitsui et Mitsubishi au Japon ou Cheung Kong Holdings en Chine (Hong Kong). La France a produit quatre groupes importants dans cette dernière catégorie : Bouygues, Vinci, Veolia Environnement et GDF-Suez. Comme leurs concurrents mondiaux, ces entreprises françaises concluent des contrats à long terme, condition nécessaire pour obtenir des bénéfices suffisants. Malgré des défaillances évidentes, par exemple, dans les réseaux de communication, la compétitivité mondiale de ces groupes français résulte d'une longue tradition d'intérêt de la part des ingénieurs pour les systèmes de réseaux (Ponts et Chaussées, Centrale Paris), les questions relatives à l'énergie (Mines), mais aussi de l'intervention de banques françaises comme Suez ou Paribas. La constitution de Suez en offre un bon exemple, car résultant du rachat de la Société Générale de Belgique (1988), de la fusion Suez-Lyonnaise des Eaux (1997), puis de la fusion de GDF-Suez ■

27 - Dominique Lorrain (dir.), « Les grands groupes et la ville », *Entreprises et Histoire*, 30, 2002.

DES CONCESSIONS OUBLIÉES AU CŒUR DE LA CITÉ : LES SUCCESS-STORIES DE L'URBANISME

Tel Monsieur Jourdain, qui apprend, lors d'un échange avec son maître de philosophie, qu'il dit de la prose sans le savoir depuis qu'il peut parler, peu d'entre-nous ont conscience de vivre dans un environnement urbain façonné par la longue histoire et l'actualité des concessions d'aménagement. Plaidoyer en faveur d'un outil que l'on aurait grand tort de remiser au magasin de l'oubli, dans une période de mutations profondes.

Pascal POPELIN

Directeur général de Séquano, ancien député

UNE HISTOIRE QUI VIENT DE LOIN

Dès l'Empire romain, c'est déjà au moyen de concessions que furent édifiés des ports, des aqueducs, des thermes...

Le Pont-Marie à Paris, construit dans le but d'urbaniser deux îlots appartenant au chapitre de la cathédrale Notre-Dame et

qui allaient devenir l'île Saint-Louis, tient son nom de Christophe Marie, titulaire d'un contrat passé en 1614, dans lequel il s'oblige à remplir le canal séparant les deux îles, à construire des quais revêtus de pierre de taille autour des îles, d'y bâtir des maisons, d'y faire des rues « larges de quatre toises », en plus du pont reliant la ville à l'île. Un des premiers titulaires, dans la capitale, d'une forme de préfiguration de la concession d'aménagement, en quelque sorte.

Plus près de nous, Haussmann a mis en place un enchaînement de mécanismes, s'appuyant pour partie sur des concessions, pour réaliser ses projets d'aménagement : expropriation des propriétaires des terrains concernés, démolition de l'existant, construction de nouveaux axes dotés de tout ce que l'on appellerait aujourd'hui la viabilisation, puis vente des parcelles créées à des promoteurs chargés de construire de nouveaux immeubles en se conformant à un cahier des charges très précis. Ce sont ces ventes et la création de valeur ajoutée qu'elles généraient, qui étaient censées permettre à la puissance publique initiatrice des opérations de rembourser ses investissements. La méthode a été fort heureusement pacifiée depuis, mais les principes demeurent.

La majeure partie des grands projets urbains récents a été réalisée en s'appuyant sur des concessions d'aménagement, qu'il s'agisse de l'île de Nantes ou des Zones d'aménagement concerté (ZAC) Paris rive gauche et Paris Batignolles.

La ZAC de l'Écoquartier des Docks à Saint-Ouen-sur-Seine, la plus vaste des 26 concessions d'aménagement dont Séquano est le concessionnaire en Île-de-France, est la première opération d'intérêt métropolitain dont s'est saisie la métropole du Grand Paris, en application de la loi du 27 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). D'une superficie de 100 hec-

tares, représentant un quart du territoire de la commune, elle vise à rendre aux habitants un quartier dans lequel la vocation industrielle et logistique assignée initialement à la banlieue avait lourdement et durement marqué son empreinte.

De ces friches industrielles polluées, au milieu desquelles demeurent une des principales usines d'incinération d'ordures ménagères de l'agglomération et des installations de la Compagnie parisienne de chauffage urbain, ont émergé progressivement et vont continuer d'émerger un parc de 12 hectares, des espaces publics dotés de principes innovants de récupération des eaux de pluie et de collecte de déchets, 7 500 logements, 300 000 m² de bureaux dont le nouveau siège de la région Île-de-France, 55 000 m² d'activités et de commerces, des parkings pour réduire drastiquement le stationnement de surface, deux crèches, trois groupes scolaires, un collège, deux salles omnisports... Le traité de concession prévoit une durée de 18 ans pour conduire cette mutation profonde. Il en faudra probablement davantage. Il ne me semble pas qu'il existe d'outil plus performant que la concession d'aménagement pour réussir un tel projet.

Selon notre droit actuel, la concession d'aménagement est un contrat qui lie la personne publique désireuse de concéder une opération, à ce titre qualifiée de concédante, à un prestataire, qui peut être public ou privé et en devient le concessionnaire.

POURQUOI UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT ?

Se fondant sur cette définition minimaliste, une première question s'impose : est-il bien nécessaire de s'inscrire dans le cadre d'une opération d'aménagement ? Après tout, les volontaires ne manquent pas, qui sont tout disposés à acheter, bâtir, promotionner. Ne peut-on pas s'épargner la lourdeur, la longueur et les contraintes des procédures administratives qui s'imposent en matière de création de ces fameuses opérations d'aménagement ?

Il n'existe bien évidemment pas de réponse universelle. Toutefois, la sagesse incitera les décideurs à devoir considérer que plus leur volonté de transformer ou de créer un quartier est forte, plus leur souci de maîtriser ou de modeler le développement d'un territoire constitue leur priorité, plus le projet qu'on vient parfois leur proposer avec talent est conséquent, mieux il vaut avoir recours à une opération d'aménagement !

La loi y incite d'ailleurs, en proposant une définition très large des actions ou opérations d'aménagement¹. Cela permet de

1 - Selon l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'or-

disposer d'une vision globale de l'évolution à terme d'un tissu urbain et de limiter ainsi l'effet *patchwork* à la fin, de calibrer convenablement en amont les besoins en espaces et équipements publics plutôt que de devoir ensuite « courir après l'évènement » selon la formule d'un élu auprès de qui j'ai fait mes premiers pas. C'est aussi le moyen de s'assurer que la valeur créée par la construction, puis la vente, contribuera à juste proportion aux charges qu'elle ne manquera pas de générer.

VOUS AVEZ DIT CONCESSION ?

Si la personne publique fait le choix, pour toutes les raisons qui viennent d'être exposées, de créer une opération d'aménagement, pourquoi se dessaisirait-elle de sa

ganiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

mise en œuvre, au profit d'un concessionnaire ?

Rien ne l'y oblige et comme pour tout autre type de concession, concéder ses prérogatives à un tiers relève en premier lieu d'un choix politique, qui peut être conforté par des considérations techniques et financières. Quelques pistes d'aide à la décision peuvent être formulées.

Tout d'abord, un bon aménageur dispose de l'ensemble des compétences opérationnelles, juridiques et financières, nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable politique urbaine. Ces ressources peuvent s'avérer décisives, aux côtés des équipes techniques et administratives de la collectivité, pour identifier les montages les plus efficaces, combiner un développement maîtrisé par la puissance publique et l'appui sur des ressources privées.

L'aménageur constitue aussi une interface utile avec les habitants et les associations, en limitant les interpellations directes pour placer les élus en position d'arbitres des choix finaux.

Par ailleurs, en cas de recours à la régie, la personne publique devra porter seule l'ensemble des risques liés à l'opération, tandis que le choix de la concession permet d'en transférer tout ou partie au concessionnaire.

La chronologie d'une opération d'aménagement génère, en outre, une première

phase exigeant souvent de lourdes dépenses, notamment pour réaliser les acquisitions foncières, quand les recettes ne viennent que plus tard, lors des cessions de droits à construire. Au moyen d'une concession, la collectivité ne supporte pas cette difficulté de trésorerie dans son budget. S'il est souvent prévu qu'elle devra combler un déficit entre recettes et dépenses prévisionnelles de l'opération, celui-ci est identifié dès le départ et la participation peut être lissée sur l'ensemble de la durée du traité, ce qui offre une visibilité budgétaire à court, moyen et long terme.

Enfin, c'est bien la collectivité qui reste donneur d'ordre. La concession est créée à son initiative. C'est elle qui en fixe les objectifs et le programme. Elle est étroitement associée au déroulement du projet, le concessionnaire devant contractuellement solliciter son agrément pour les principales décisions et rendre des comptes dans des formes *a minima* encadrées par la loi.

UN GRAND CHOIX DE CONCESSIONNAIRES POSSIBLES

Quand les décisions d'avoir recours à une opération d'aménagement, puis de la concéder, sont prises, un dernier choix reste à effectuer : à qui confier cette mission de confiance ?

L'enjeu n'est pas neutre, puisque la réussite du projet conditionnera celle du territoire et le bien vivre de ses habitants pour une durée longue.

Le moins que l'on puisse dire est que le donneur d'ordre dispose d'un large choix. Comme indiqué plus haut, le concessionnaire peut être public ou privé.

Au pays de Colbert, l'État dispose de ses propres outils, à l'exemple des établissements publics d'aménagement (EPA) créés dans certains territoires où le pouvoir central entend agir directement, ou de structures à vocation non territorialisée comme Grand Paris Aménagement².

Au pays des 246 variétés de fromages, selon un chiffre dont seul le Général de Gaulle eut été en situation de révéler la source, les Entreprises publiques locales (EPL) créées par les collectivités territoriales de tout rang durant les cinquante dernières années, sous statut de Société d'économie mixte (SEM) ou plus récemment de Société publique locale (SPL), foisonnent. La dernière livraison de l'annuaire de leur fédération nationale n'en resseme pas moins de 304 revendiquant une activité dans le domaine de l'aménagement.

Le secteur purement privé n'est pas en reste, qui a bien compris depuis quelques

années et puisque tout ce petit monde est désormais soumis aux règles de la commande publique après y avoir longtemps échappé, qu'il serait idiot de se tenir écarté du pilotage d'opérations qui constituent une des matières premières de leurs autres activités, telles la promotion et la construction par exemple.

Il y en a donc pour toutes les sensibilités, pour toutes les approches, pour tous les besoins opérationnels.

OUI AUX CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT !

Chacun l'aura compris, ma conviction est que la concession d'aménagement, qui peut être mise en œuvre sous diverses formes (ZAC, projet urbain partenarial, lotissement ou encore projet partenarial d'aménagement pour une des dernières nouveautés introduites par la loi Elan³), constitue un outil contractuel très performant.

Elle permet à la collectivité de confier à des professionnels la conduite et la mise en œuvre d'un projet urbain, fondé sur un projet politique. Le contrat permet à la collectivité de maîtriser son projet dans

2 - Grand Paris Aménagement est désormais autorisé à intervenir sur l'ensemble du territoire national.

3 - Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

le temps, qui est souvent long en matière d'aménagement et dans l'espace territorial qui lui est dévolu.

La concession d'aménagement organise la transparence des relations entre concédant et concessionnaire. D'un point de vue financier, puisqu'il est possible pour le concédant d'accéder aux comptes de l'opération et de prendre en considération ceux-ci pour confirmer ou réorienter ses choix. D'un point de vue décisionnel, puisque la concession encadre et règle les modalités de choix des projets et des différents opérateurs appelés à les décliner.

Enfin, la concession ne peut être placée en opposition avec le libre jeu du marché : sa vocation est de définir des règles précises, adaptées à un espace urbain choisi, pour réaliser un projet qui devra forcément demeurer en cohérence avec le marché au risque de ne pouvoir aboutir, mais selon les orientations issues d'une volonté politique. L'alternative, c'est le laisser-faire.

PARTI PRIS

Quant au choix de la nature du concessionnaire, la neutralité m'est difficile... Je me limiterai donc à l'évocation de ce qui me semble pouvoir constituer des avantages significatifs pour les outils tels que Séquano.

Être une SEM, c'est concilier les atouts d'une gouvernance dans laquelle les représentants des collectivités publiques ont une place prépondérante et l'agilité d'une entreprise régie par les règles du droit privé.

S'appuyer sur une structure dont le modèle économique ne doit pas dépendre du versement de fonds publics est gage de solidité.

Faire confiance à un aménageur dont le but premier n'est pas de servir des dividendes à des actionnaires constitués, enfin, une garantie d'alignement des intérêts du concessionnaire sur ceux du concédant ■

LA CRISE DE LA CONCESSION DU MILIEU DES ANNÉES 80 : DE L'OPACITÉ À LA MISE EN CONCURRENCE

Jusqu'à la loi Sapin du 29 janvier 1993, les délégations de service public (DSP) n'avaient fait l'objet d'aucun encadrement normatif. L'objectif du texte est clair : favoriser la transparence et la moralisation de la vie politique et prendre en considération l'influence du droit communautaire tendant à un renforcement des règles de mise en concurrence dans le secteur public. Entretien croisé entre Michel Sapin, ancien ministre, et Olivier Babeau, économiste et Président de l'Institut Sapiens.

Michel SAPIN

Ancien ministre
Avocat

Olivier BABEAU¹

Président de l'Institut Sapiens
Professeur à l'Université de Bordeaux
(Propos recueillis par Arnaud Benedetti)

Revue Politique et Parlementaire - Des deux objectifs de la loi de 1993 qui porte votre nom établissant la mise en concurrence des DSP, la lutte contre la corruption et l'efficacité du service via la mise en concurrence, lequel fut le plus déterminant ?

Michel Sapin - Je n'ai jamais voulu opposer la nécessaire lutte contre la corruption

qui répond à un impératif légal et moral, et l'indispensable concurrence qui permet d'offrir le meilleur service au meilleur prix.

Les méfaits de la corruption sur la confiance des citoyens en leurs représentants sont considérables, mais les dégâts

1 - Dernier ouvrage publié : *Le Nouveau désordre numérique*, éditions Buchet-chastel, septembre 2020.

en termes de qualité du service rendu et de coût pour la collectivité sont aussi importants.

La lutte contre la corruption est donc indissociable dans son principe de la recherche de la qualité des services rendus.

RPP - Étant donné la concentration du secteur des grandes infrastructures, la mise en concurrence n'est-elle pas finalement très formelle, considérant le peu d'entrants sur le marché ?

Olivier Babeau - La concurrence sur un marché ne se résume pas uniquement au nombre des concurrents ! On a souvent vite fait de dresser cette idée en règle absolue : plus les candidats sont nombreux, meilleure sera l'offre. La réalité est un peu plus complexe. Quand les candidats sont pléthore, on peut assister à une pure compétition de prix. Inversement, avoir deux concurrents sur un marché est suffisant pour les amener à se dépasser, à innover et à rendre leur offre optimale en termes de prix et de qualité – ce qui est tout de même le but recherché par la mise en concurrence. Cela dit, pour être un peu provocateur, on peut aussi atteindre ce but même quand un seul candidat se présente : tout dépend de ce que le client est capable de tirer dudit candidat, à travers une analyse poussée de son offre et la négociation.

Pour parler plus précisément des grandes infrastructures, prenons le cas des conces-

sions autoroutières. C'est un sujet qui revient régulièrement dans le débat public et auquel vient encore de s'intéresser, pendant tout le premier semestre de cette année, une commission d'enquête au Sénat.

En 2020, sur les vingt concessions autoroutières actuellement en vigueur, dix-huit sont gérées par un concessionnaire privé. Chacun connaît les six concessions « historiques » privatisées en 2005 sous le gouvernement de Dominique de Villepin, après appel d'offres. Depuis 2001, onze autres concessions autoroutières ont été octroyées à des sociétés privées après un appel d'offres européen. Faut-il penser que la mise en concurrence est à chaque fois de pure forme ? Je ne le crois pas.

Les candidats sont certes en petit nombre dans le domaine des concessions autoroutières et cela s'explique simplement. Peu de groupes ont la surface financière nécessaire pour prétendre emporter de tels marchés. Gérer une concession autoroutière est une activité très intense en capital, qui exige des investissements considérables ; il faut des années avant que le concessionnaire ne commence à dégager de l'argent. Et peu de groupes disposent du savoir-faire requis pour satisfaire les conditions d'accessibilité, de sécurité et de qualité exigées par l'État. Rien d'étonnant, donc, si les acteurs de ce marché sont en nombre réduit. En revanche, rien ne permet de dire que ces grands groupes, certes rares et incontournables, abusent de leur pouvoir de marché.

Le concédant est loin d'être désarmé quand il sait jouer son rôle de donneur d'ordres. L'État est maître de la rédaction de la majeure partie des contrats. Il oblige les sociétés concessionnaires à respecter un cahier des charges très contraignant, où figurent notamment des indicateurs de performance dont le non-respect entraîne des pénalités et peut aller jusqu'à la déchéance du concessionnaire. Depuis la loi Macron de 2015, la régulation des concessions autoroutières s'est encore renforcée et l'Autorité de régulation des transports (ART) a su développer une expertise reconnue, qui renforce la main de l'État dans la négociation des contrats de concession.

En résumé, le faible nombre des groupes capables de répondre à des appels d'offres pour les grandes infrastructures ne prive pas l'État des bénéfices de la concurrence, quand il assume avec exigence ses responsabilités de concédant.

RPP - Les collectivités territoriales et l'État ne sont-ils pas désarmés pour analyser la structure des coûts et leur évolution, comme le montrent, notamment, des grands contrats autoroutiers ?

Michel Sapin - Cette question de la capacité technique de la puissance publique, quelle qu'elle soit, à analyser les contrats et donc à négocier au plus près de l'intérêt général, est décisive. C'est vrai lorsqu'il s'agit de collectivités locales de petite taille pour des contrats modestes en

volume, comme pour l'État devant des délégations de service public ou des partenariats public-privé de long terme aux équilibres économiques difficiles à apprécier et évolutifs dans le temps.

Il est donc indispensable que la puissance publique soit armée, directement grâce à la compétence de ses services, ou indirectement par la qualité de ses conseils juridiques et financiers qui doivent l'accompagner pour équilibrer les forces intellectuelles et techniques entre les contractants.

RPP - La complexité des grands contrats n'ouvre-telle pas un terrain favorable à la sagacité des grands groupes privés, qui savent mieux calculer et anticiper les niches de rentabilité, l'indexation des prix, les effets financiers des clauses contractuelles compliquées ?

Olivier Babeau - On peut déplorer que nos grands groupes soient capables de se projeter sur le long terme, de gérer des opérations financières complexes, de négocier de grands contrats et d'exercer une activité rentable... Pour ma part, je préfère m'en féliciter.

En vérité, votre question me semble trahir une peur assez répandue : l'État serait mal outillé pour négocier les grands contrats ; il serait désarmé face à des acteurs privés qui abuseraient de leur savoir-faire financier pour réaliser de bonnes affaires au détriment de l'intérêt général. Il suffit

de voir les débats qui continuent à entourer la question des autoroutes et qui trahissent souvent une méconnaissance des avantages et du fonctionnement du système concessionnaire.

Quel intérêt peut avoir le système des concessions pour l'État ? Il transfère la majeure partie des risques au concessionnaire, en lui confiant une mission globale. Les délais de réalisation de l'infrastructure sont généralement plus courts, puisque le concessionnaire est incité à terminer les travaux rapidement, de façon à percevoir un péage et à ne pas s'exposer à des pénalités. La concession permet de construire une infrastructure sans recourir aux finances publiques, puisque c'est l'usager et non le contribuable qui finance. Outre que le financement des autoroutes échappe ainsi aux affres de l'annualité budgétaire, il n'est pas mauvais que les usagers de la route puissent mesurer le prix de ces infrastructures. L'État fait assurer l'entretien des autoroutes par des entreprises dont c'est le métier. Et surtout, en fin de concession, il récupère gratuitement une infrastructure en bon état.

De son côté, la société concessionnaire s'engage à ses frais, risques et périls. Contrairement à ce que répètent les détracteurs des concessions autoroutières, ces risques sont réels, notamment le risque trafic. La crise de 2008 a eu un sérieux impact sur le trafic des poids lourds, qui a mis dix ans à retrouver son niveau de 2007. Il

y a fort à parier que la crise sanitaire que nous traversons aura des conséquences à long terme sur le trafic autoroutier, qui est nettement corrélé au dynamisme de l'activité économique. C'est en contrepartie de ses investissements mais aussi de ces risques que le concessionnaire est en droit de percevoir un péage, qui constitue presque sa seule recette.

Quand on connaît les investissements colossaux que requiert une concession autoroutière et les aléas qui entourent nécessairement un contrat qui s'étale sur plusieurs dizaines d'années, il est heureux que les grands groupes disposent d'une grande expertise financière ! Il serait incongru de confier ces infrastructures à de petits acteurs pouvant se retrouver en situation de défaut du jour au lendemain. Les groupes ciblés ont non seulement les ressources pour évaluer la rentabilité des concessions de la manière la plus précise possible mais surtout l'obligation économique de ne pas se tromper. Une erreur d'appréciation initiale aurait de terribles répercussions en fin de concession.

Par ailleurs, en confiant la gestion des autoroutes à des opérateurs privés dotés d'une grande expérience financière, on s'assure d'obtenir un résultat dans l'exploitation et la gestion qui est à la hauteur du tarif pratiqué. Les derniers investissements réalisés par les concessionnaires pour rendre les autoroutes plus sûres, plus fluides, plus connectées et mieux équipées

démontrent de cette efficacité. Sans vouloir ici faire l'apologie du privé, force est de reconnaître qu'il a su montrer une efficacité qui manque parfois au secteur public. Cette ingénierie financière et technologique mérite d'être saluée.

Toutefois, je tiens à le redire : l'État n'est pas nécessairement en position de faiblesse face aux grands groupes spécialisés dans les infrastructures. Il dispose à travers différentes autorités et administration (ART, DGITM ou encore DGCCRF) de compétences financières et techniques importantes, qui lui permettent de contrôler de façon toujours plus étroite l'activité des concessionnaires.

RPP - La lourdeur des procédures, accentuée par les strates des directives européennes, ne ligotent-elles pas finalement la collectivité publique qui ne peut pas renégocier sans se voir accuser de remettre en cause les conditions initiales de mise en concurrence ? Au préjudice du principe d'adaptation du service public ?

Michel Sapin - Je veux bien admettre que les procédures nationales sont complexes et que les directives européennes qui s'y rajoutent ne facilitent pas toujours la nécessaire adaptation dans le temps des contrats conclus. Mais elles sont la contrepartie nécessaire de la transparence des négociations et de la stabilité des relations entre cocontractants.

Je pense donc plus utile de faire porter son attention sur la rédaction des contrats initiaux. C'est à ce moment que les conditions d'une bonne adaptabilité dans le temps doivent être fixées. Aujourd'hui les contrats me paraissent trop souvent déséquilibrés. Les entreprises y introduisent des dispositions extrêmement protectrices de leurs intérêts, les mettant à l'abri d'évolutions trop défavorables de la fiscalité et de l'équilibre économique du contrat. Mais la puissance publique n'exige que trop rarement que des modifications puissent intervenir à son profit, si les conditions d'exécution du contrat deviennent anormalement favorables à l'entreprise contractante ou si les besoins des usagers évoluent trop puissamment.

Ce déséquilibre doit être combattu, d'où la nécessité pour la collectivité publique de disposer des forces juridiques et techniques nécessaires au moment de la conclusion ou du renouvellement des contrats.

RPP - Des grands groupes privés, par exemple Airbus, savent très bien négocier des contrats globaux de services intégrés pour leur infrastructures, sans procédures, par la négociation. Dans le public les obligations de procédures sont telles qu'elles corsètent une vraie négociation, au détriment d'un bon résultat. N'est-on pas aller trop loin dans une confiance excessive placée dans la procédure de mise en concurrence au détriment de la liberté de négociation ?

Olivier Babeau - Le problème est avant tout un problème culturel. Le premier trait qui domine chez les acheteurs publics est l'obsession de l'encadrement maximum : ce réflexe, en apparence vertueux, rassure les services d'achat de l'État, toujours enclins au soupçon – potentiel détournement, fraude, etc. Le soupçon permanent, qui peut se justifier par la volonté de protéger la puissance publique contre de mauvaises pratiques, se traduit par des conditions draconiennes. Toutefois, cette rigidité dans les procédures empêche toute véritable négociation. Une négociation d'achat est nécessairement le résultat d'une discussion et de concessions sur un prix, une quantité, des délais. Quand on veut tout régler pour que le vendeur se soumette aux conditions de l'acheteur, sans réelle possibilité de discussion, peut-on espérer des résultats probants ? Tant que l'État conservera une approche aussi contraignante, je doute de sa capacité à égaler les grandes entreprises, qui possèdent une culture de la discussion et admettent une part de souplesse chez leurs acheteurs.

Autre trait néfaste : la culture du moins-disant. On ne compte plus les entreprises, notamment les plus petites, qui se plaignent de voir les acheteurs de l'État exclusivement préoccupés par le critère prix. La seule logique budgétaire amène à privilégier l'offre la plus basse, sans voir les conséquences de ce biais : le recours à une main-d'œuvre souvent

étrangère, des importations en provenance de pays à bas coûts, etc. Sans surprise, le moins-disant produit souvent des aberrations qualitatives : en fixant des plafonds de prix déraisonnables, on a vite fait de se retrouver avec des produits et des prestations de piètre qualité... Évidemment, il n'est pas question de surpayer mais la recherche du moins-disant doit cesser de constituer la première et souvent la seule boussole des acheteurs publics. Le rapport qualité-prix, la durabilité, l'impact environnemental sont des critères essentiels. À l'heure où le gouvernement souhaite relocaliser certaines activités dans notre pays, il serait urgent de s'attaquer à ce trait culturel.

Cela dit, ne proclamons pas sans nuances la plus grande vertu du privé. Certaines très grandes entreprises privées ne sont pas moins âpres que les acheteurs publics dans leurs relations avec les fournisseurs de petite taille. Il suffit de considérer la façon dont se déroulent chaque année les négociations commerciales dans la grande distribution, même si les choses progressent lentement. Et de telles pratiques ne se limitent pas au secteur des supermarchés. Là encore, si nous avons sérieusement pour ambition de relocaliser la production dans notre pays, il faudra revenir à des pratiques moins draconiennes, car soyons clairs : jamais les entreprises françaises ne pourront lutter contre des concurrents étrangers prêts à jouer systématiquement le moins-disant.

RPP - La distinction entre marché public et délégation de service public n'est-elle pas devenue une querelle juridique byzantine qui paralyse l'imagination contractuelle des collectivités publiques ?

Michel Sapin - Il est vrai que le Conseil d'État a très vite fixé des limites strictes mais cependant complexes entre marché public et délégation de service public. Je les ai considérées à l'époque comme trop rigides et parfois trop subjectives, mais compte tenu des différences formelles entre la procédure de passation des marchés publics et celle des délégations de ser-

vice public, elles étaient inévitables. Il fallait bien préciser les différences de fonds pour appliquer des procédures différentes...

Depuis lors quelques évolutions législatives et réglementaires sont intervenues mais qui n'ont pu apporter une réponse satisfaisante à la question posée. Je souhaite donc que le législateur saute le pas, ou que la jurisprudence évolue, pour éviter des débats juridiques et des incertitudes dans la passation et dans l'exécution du contrat qui sont préjudiciables en termes de qualité de services ou de coûts pour la collectivité ■



PUBLIC SÉNAT

Vous êtes **87%**
à considérer que
NOUS VOUS
aidons à **mieux**
comprendre la
démocratie.*

Waouh !

« Des questions
à toutes vos réponses. »

DÉVELOPPER L'ACCESSIBILITÉ DES TERRITOIRES

LA CONCESSION : UN OUTIL DU PASSÉ
OU UNE SOLUTION POUR LE FUTUR ?

Au début des années 1950, alors que les Français commençaient de s'enthousiasmer pour la voiture automobile – c'était le temps de la 4 CV Renault, de la 2 CV Citroën, on avait coutume de dire que le réseau national de France était le meilleur d'Europe, sinon du monde, et qu'il n'était nul besoin de construire des « autostrades » ou « autoroutes » comme les USA, l'Allemagne et l'Italie avaient entrepris depuis deux décennies de le faire.

Jean MESQUI

Ingénieur général des Ponts et chaussées (e.r.)
Président de l'Union routière de France

La France disposait effectivement d'un excellent réseau, tracé par les ingénieurs du XVIII^e siècle et construit grâce à la corvée, macadamisé puis bitumé au fil de la modernisation des techniques ; cet excellent réseau, jamais adapté à la circulation de lourds camions, ne résista pas au catastrophique hiver 1962-1963, obligeant ensuite, durant près de trente ans, à une politique de remise à niveau longue et contraignante – les renforcements coordonnés.

Mais ce réseau n'était pas mieux adapté à la circulation de plus en plus importante ; on lança péniblement les radiales autour de Paris, le périphérique à l'aide d'un outil financier, le Fonds spécial d'investissement routier, garantissant en théorie l'affectation d'une part de la TIPP à la création de nouveaux itinéraires. Las ! dès 1952, deux ans après sa création, le fonds cédait aux coups de butoir des budgétaires, finissant par fondre progressivement.

LES DÉBUTS

Dès 1952, Antoine Pinay, ministre des Travaux Publics, proposa une loi envisageant la nécessité – dans le futur – d'un réseau d'autoroutes interurbaines ; mais dans l'immédiat, il mettait au débat la création d'une autoroute entre Paris et Lille. Pour la première fois, conscient de la nécessité d'un financement extra-budgétaire, il évoqua le recours à la concession à péage, dérogeant ainsi au sacro-saint principe établi par les révolutionnaires en 1792, suivant lequel tout péage (féodal) était abrogé et désormais interdit.

Après bien des débats, une loi fut prise en 1955, instituant en préalable que l'usage d'une autoroute est, en principe, gratuit, mais que dans des cas exceptionnels, l'État peut mettre en place des concessions, dont les cahiers de charge « peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages pour assurer l'intérêt et l'amortissement des capitaux investis par lui, ainsi que l'entretien et éventuellement l'extension des autoroutes ». Deux points très importants doivent en être retenus.

En premier lieu est établi ainsi le principe même de la concession, suivant lequel le concessionnaire s'endette à la place de l'État pour construire une infrastructure qui appartient à l'État dès sa mise en ser-

vice, et pour l'entretenir jusqu'à la fin de la concession, à ses risques et périls ; la durée de la concession est calculée pour qu'il rentre dans ses frais en remboursant et rémunérant le capital investi.

En second lieu, le législateur envisage, dès 1955, la prolongation de la durée de la concession pour couvrir l'extension éventuelle du réseau ; il s'agit clairement de ce que l'on a appelé, bien plus tard, l'« adossement », basé sur un constat cynique, mais combien réaliste : une ressource ne peut être durablement affectée que lorsque l'affectation est régie par un contrat, faute de quoi la guerre d'usure des budgétaires est toujours gagnante.

Les débuts furent lents : 1957, création de la société Estérel-Côte-d'Azur – un peu loin du projet d'autoroute Paris-Lille d'Antoine Pinay, mais c'était une première pierre de l'édifice, suivie en 1958 par la société de l'autoroute Vienne-Valence, ratifiée en 1961 seulement car le même Antoine Pinay, cette fois ministre des Finances, bloqua tout projet d'investissement en 1958-59 pour mener sa politique de rigueur. Pour la petite histoire, il aurait emprunté la route nationale le Vendredi Saint avant Pâques 1958, et constatant la fluidité du trafic sur la nationale, aurait décrété qu'il n'y avait nul besoin d'autoroute ; les ingénieurs parlèrent de l'« enchantement du Vendredi Saint ».

UNE PREMIÈRE ACCÉLÉRATION

Après la rigueur, la relance : le premier schéma directeur, instituant 2000 km d'autoroutes concédées, fut approuvé en 1960. Désormais, le principe de la concession à péage était admis – on n'ira pas jusqu'à dire accepté – comme système de financement pérenne, et l'on supprima le caractère « exceptionnel » du péage dans la loi.

Deux ans plus tard, le schéma directeur fut complété ; on décida d'accélérer la réalisation, et l'on utilisa pour la première fois le principe d'adossment, en passant des avenants avec les sociétés pour prolonger leur réseau – et la durée de leur concession. Mais les sociétés concessionnaires n'étaient encore que des faux nez de l'État, la construction était assurée par la maîtrise d'ouvrage des services des Ponts et chaussées.

À la fin 1969, le réseau atteignait péniblement 1010 km de longueur ; l'année suivante, l'axe Paris-Marseille était achevé, inauguré par le président Pompidou sur une aire au-dessus de Beaune qui comporte encore le mémorial de cet événement magique pour la France. Un seul autre axe était terminé, le Paris-Lille ; pour le reste n'existaient que des tronçons ici et là.

LA LIBÉRALISATION

L'arrivée d'Albin Chalandon, ministre de l'équipement en juillet 1968, libéral dans l'âme, et méfiant vis-à-vis de l'administration des Ponts et chaussées, vint bousculer à nouveau ce cadre ; conscient de l'énorme retard pris par rapport aux pays voisins en matière de desserte des territoires, le ministre mena la réforme sur deux fronts. Le premier était le recours au financement privé, pour accélérer la mise en place de financements non garantis par l'État ; le second était la transformation des sociétés concessionnaires publiques, désormais détachées des services territoriaux des Ponts et chaussées pour devenir – en théorie – autonomes. Cofiroute fut la première société privée de plein exercice, pour desservir l'ouest ; le seconde, AREA, fut chargée de concessions d'autoroutes à l'est de Lyon vers les Alpes ; une troisième, APEL, eut à relier Paris avec l'est de la France – non sans une bataille homérique entre Metz et Nancy, et un passage obligé par Reims, qui rendit sa vie difficile ; enfin la quatrième, ACOBA, devait relier Bayonne à la frontière espagnole. Quant aux sociétés concessionnaires publiques, elles virent à nouveau leurs durées de concession prolongées pour assumer la construction de nouvelles sections d'autoroutes. Et l'on n'oubliera pas la création des deux sociétés tunnelières, celle du Mont-Blanc et du Fréjus.

Le rythme de construction s'accéléra dès lors de façon importante : à la fin des années 1970, le réseau atteignait désormais 3800 km ; la liaison autoroutière était continue de Paris à Perpignan, à la frontière italienne, vers Metz ou vers Bâle, vers Lille et le Pas-de-Calais, vers Tours et Rennes. Une seule transversale existait alors, de Perpignan à Bordeaux en passant par Toulouse.

LA CRISE PÉTROLIÈRE DE 1973

Mais la première crise pétrolière de 1973 eut un effet délétère pour les sociétés les plus jeunes, tout particulièrement celles, comme APEL, dont les travaux se déroulèrent pour l'essentiel après sa survenue, augmentant le coût des travaux de plus de 25 %, et baissant la courbe d'évolution des trafics prévus initialement. Paradoxalement, ce fut au premier septennat de François Mitterrand qu'il appartient de résoudre la crise posée par les difficultés financières des concessionnaires, alors même que la suppression du péage de concession figurait parmi les priorités du ministre communiste des transports Charles Fitterman. Mais le principe de réalité prévalut à l'époque : racheter l'ensemble des concessions n'était pas une priorité lorsque des pans entiers de l'industrie,

de la banque et de l'industrie étaient en cours de nationalisation.

Une importante réforme fut alors entreprise pour mieux solidariser les sociétés publiques entre elles, en particulier pour aider les plus jeunes d'entre elles en les adossant à un établissement public alimenté par les plus matures ; les sociétés privées en difficulté furent absorbées par les sociétés les plus matures, ce qui était en définitive un moyen de les nationaliser à bon compte pour l'État.

UNE REPRISE FLAMBOYANTE

L'année 1986 allait entraîner une brutale inversion du cycle économique, grâce à une baisse importante du prix du carburant, permettant une reprise spectaculaire et une croissance à deux chiffres pendant plusieurs années du trafic automobile. Ce fut, enfin, l'occasion de transformer tant d'incantations sur la nécessité de casser le radio-concentrisme parisien, en une politique ambitieuse de desserte des territoires: un comité interministériel d'aménagement du territoire réuni en 1987 dressa enfin sur la carte de France les axes transversaux qui lui manquaient, un premier au sud de la Loire, choisi entre Lyon et Bordeaux, et un autre plus au nord formant une très grande rocade de Paris par Troyes, Sens et Tours,

enfin un troisième au nord par Amiens, Rouen, Alençon. Et l'on décida de doubler le rythme de construction annuel, en passant à 240 km en moyenne par an. Un nouveau schéma directeur fut mis en chantier ; approuvé en 1988, il fut complété en 1990, puis à nouveau en 1992, pour porter le réseau national à 9540 km d'autoroutes de liaison (essentiellement à péage).

Pour cela, une nouvelle réforme du système concédé public fut entreprise, et l'on utilisa à nouveau le principe de l'adossement pour dresser ce plan très important ; les autoroutes à construire furent inscrites en principe dans les cahiers des charges, en attendant la négociation de l'allongement nécessaire à leur prise en charge, qui intervint dans les années suivantes, les portant, suivant les cas, entre 2015 et 2018. L'important, et c'était vraiment tout l'enjeu de ce plan, était de parier sur le futur de ces nouvelles infrastructures, en faisant supporter le risque d'un trafic de départ plus faible par des sections déjà rentables. Mais l'État confirma, au passage, un principe jamais remis en question : les tarifs sont fixés par lui, sur proposition des sociétés concessionnaires, et en fonction de règles bien établies dans leurs cahiers des charges. La liberté de fixation des tarifs par les sociétés concessionnaires n'a jamais été qu'un mythe entretenu par les détracteurs du système.

Cette réforme considérable fut suivie, en 1994, par la mise en place des trois

groupes publics afin de permettre la pérennité financière entre les sociétés les plus importantes (ASF, APRR, SANEF) et les sociétés plus petites (ESCOTA, AREA, SAPN) qui avaient à faire face à des engagements très importants en regard de leur chiffre d'affaire.

Ainsi, en 1997, atteignait-on une longueur de réseau de 7 365 km. Il restait encore à boucler la grande transversale Lyon-Bordeaux, déjà concédée à ASF, ainsi que des tronçons d'autoroutes concédés en principe par la réforme de 1988 à certaines sociétés, mais non encore contractualisés.

LES GRANDES RÉFORMES

Mais le système de l'adossement était en butte aux coups de boutoir répétés de la Cour des Comptes et de la Commission Européenne. La première, au motif que le système était considéré comme permissif, autorisant à tordre les mécanismes comptables pour satisfaire les besoins des ingénieurs en mal de construire, et ceux des élus en mal de desservir leurs territoires : la seconde, au motif que le système était considéré comme anti-concurrentiel, permettant à des sociétés d'engranger de nouvelles concessions sans qu'il y ait eu d'appel à concurrence. Pour satisfaire la Commission, un accord passé en 1998 entre le Gouverne-

ment et le Commissaire à la concurrence de l'époque, Mario Monti, excluait de l'adossement toutes les concessions non encore négociées, en les réservant à une mise en concurrence nouvelle. Pour satisfaire la Cour des comptes, une réforme considérable du système comptable des sociétés concessionnaires publiques fut menée en 2000, les faisant devenir des sociétés privées nationales de plein exercice, désormais privées de la garantie de leurs emprunts, mais dotées d'un capital suffisant pour leur permettre d'assumer leurs échéances, et d'une durée de concession adaptée, prolongée de 2028 à 2032 suivant les sociétés.

Ces deux réformes quasi simultanées eurent deux effets opposés. La première conduisit à la mise en concession « autonome » de tronçons plus ou moins longs, allant d'une vingtaine à une centaine de kilomètres ; à vrai-dire, de nouveaux acteurs se sont positionnés dans ce créneau, ce qui est bien, mais la communauté publique est perdante. En effet, la rentabilité aléatoire de telles sections rend nécessaire des concessions longues avec des péages élevés, alors que le système de l'adossement permettait, moyennant des prolongements limités (de l'ordre d'un an ou deux), de construire de telles sections en y appliquant des tarifs proches des tarifs pratiqués sur le reste du réseau. De plus, l'adossement permettait la mutualisation du risque trafic des sections ajoutées avec celui du réseau existant, permettant ainsi

de diminuer d'autant le coût transféré à l'utilisateur.

La deuxième réforme, dès lors qu'elle avait transformé les sociétés publiques en sociétés de plein droit, les rendait... privatisables.

LA PRIVATISATION

Cette privatisation, commencée en 2002 sous le gouvernement de Lionel Jospin, intervint en 2005, sous le gouvernement de Dominique de Villepin. Elle rapporta 22,5 Mds d'euros à l'État, et lui permit de transférer 30 Mds de dettes sur le secteur privé, opération qu'on a tendance, 15 ans après, à minimiser dans son aspect positif pour l'État ; les meilleurs experts furent alors sollicités, de part et d'autre, et l'ensemble des autorités en charge donnèrent leur avis.

Après la crise de 2008, dans le cadre de la loi de relance, les sociétés concessionnaires furent mises à contribution par le Gouvernement pour mettre en place un « plan vert » de relance spécifique de 1 Md d'euros, financé par adossement et prolongement des concessions ; ceci fut possible après un processus long conduisant à une décision de non-opposition par la Commission européenne, les travaux réalisés ne pouvant être disjointes du réseau pour faire l'objet d'une concession autonome.

UNE CRISE POLITIQUE AIGUË ET UN DÉNOUEMENT EN FORME DE RELANCE

On ne peut évidemment, dans cette petite histoire, ne pas évoquer la crise « autoroutière » de 2014-2015, engendrée par la succession d'un rapport de la Cour des comptes et d'un autre du Conseil de la concurrence, tous deux à charge sur la gestion des rapports contractuels entre l'État et ses concessionnaires, puis de la décision de la ministre de l'Environnement de mettre fin à l'écotaxe, enfin de la décision de la même ministre de geler l'augmentation contractuelle annuelle de 2015. Les remous politiques, à la suite de ces événements, ont été intenses, au point de conduire le gouvernement de Manuel Valls à s'interroger sur l'opportunité d'une nationalisation du secteur, sur l'initiative d'un groupe de députés de la majorité.

D'une façon assez aiguë, cette crise a montré la contradiction entre un système d'État régi par le contrat pluriannuel et la confiance des parties, qui échappe nécessairement à l'annualité et au vote budgétaire puisqu'il a été construit comme tel, et le souhait des élus de la Nation et du gouvernement de contrôler ou d'infléchir le déroulement du contrat par les processus habituels législatifs et exécutifs ; une

contradiction encore renforcée par les gardiens sourcilieux du dogme de l'annualité budgétaire que sont la Cour des comptes et Bercy. Ici encore, comme en 1981, le réalisme a prévalu : nationaliser les sociétés aurait équivalu à une mise de fonds de 40 à 50 Mds d'euros, pour se retrouver avec un réseau de 10 000 km à entretenir, sans ressource pour financer cet entretien, et en perdant les recettes fiscales engendrées par le secteur, soit près de 4 Mds annuels... Il convient de ne pas oublier que l'impôt sur les bénéfices des sociétés représentait en 2018 près de 2 Mds, soit 5 % du montant total de l'IS encaissé par l'État cette année.

Si la voix de la raison a prévalu, elle a néanmoins conduit à des réformes profondes, avec l'extension aux autoroutes de la compétence d'une autorité de contrôle indépendante, l'ARAFER, ainsi que l'extension du pouvoir du Parlement à qui doivent être soumis avenants aux concessions existantes et projets de concessions nouveaux ; de plus, les sociétés concessionnaires comptant des entreprises de BTP dans leur actionariat ont accepté de mettre en place un observatoire commun pour suivre la passation des marchés de travaux. Ceci a permis la mise en place d'un plan de relance de 3,3 Mds d'euros décidé en 2015, consistant essentiellement en intégrations de sections de réseau national « orphelines », d'élargissements, et de constructions d'échangeurs et de diffuseurs attendus par les élus.

Un deuxième plan, moins ambitieux, de 700 M d'euros, a été lancé à la fin de la mandature de François Hollande, cette fois basé sur une légère augmentation tarifaire.

ET MAINTENANT, LA CONCESSION : POURQUOI ET POUR QUOI ?

La longueur du réseau atteint désormais 9 200 km ; on peut considérer que l'essentiel est fait en matière de liaisons interurbaines. Alors, doit-on se contenter d'attendre la fin des concessions, en 2031-2036, et regarder passivement les voitures rouler, qu'elles soient à moteur thermique comme aujourd'hui, électrique comme demain, avec chauffeur aujourd'hui ou sans chauffeur demain ?

Les enjeux d'une mobilité décarbonée accessible à tous les citoyens sont considérables ; paradoxalement, on les voit toujours majoritairement aux abords des métropoles où, il est vrai, la décarbonation est un enjeu fondamental, mais l'accessibilité de proximité doit être aussi au cœur de la réflexion de tous.

La concession est un outil, fabuleux en ce qu'il permet de gérer sur le long terme, avec une ressource affectée ; mais

aujourd'hui son domaine, restreint au champ de l'infrastructure, doit être élargi pour pouvoir traiter d'enjeux connexes et désormais de la même échelle d'importance que l'infrastructure elle-même. Les services de la mobilité ; la gestion de l'intermodalité et des passerelles entre modes, qu'elles soient servicielles ou infrastructurelles ; la fourniture des relais nécessaires à l'approvisionnement en énergie, bornes électriques ou stations à hydrogène sont autant de champs sur lesquels devraient s'étendre les concessions dites autrefois d'autoroutes.

Au-delà de ces aspects fondamentaux, un autre doit être présent à l'esprit de tous : qu'en est-il de la résilience de nos réseaux d'infrastructure ? Pour certains, ce n'est d'ailleurs même pas de résilience qu'il s'agit, mais simplement et basiquement de l'entretien ou des grosses réparations, que les budgets publics ont de plus en plus de mal à mettre en place. Ici encore, pourquoi ne pas réfléchir à une extension des concessions trop strictement limitées à l'objet autoroutier ? Des exemples existent déjà, l'un des plus récents étant le prolongement de l'autoroute A40 avec la reprise par la société concessionnaire du fameux viaduc des Égratz vers Chamonix et le tunnel du Mont Blanc ; il faut aller plus loin.

Mais on ne doit pas, en cela, oublier le déclencheur de la crise de 2015 : ce sentiment que les concessions s'allongent pour

le seul bénéficiaire des concessionnaires, ancré depuis des lustres dans l'esprit des médias, et malheureusement de beaucoup de décideurs, par méconnaissance des réalités chiffrées et l'oubli de la fiscalité sans cesse alourdie. Il faut certainement que l'adossé, qu'il soit en durée, en tarif ou en

extension de domaine de compétence, soit encadré par une régulation et un partage des profits comme des risques entre l'État et son concédant. C'est à ce prix que le système de la concession devrait participer utilement à la mise en place d'une mobilité décarbonée et accessible à tous ■

RELATIONS INTERNATIONALES

◆

SCIENCES POLITIQUES

◆

JOURNALISME & MÉDIAS



8 spécialisations

- ◆ Prévention, Arbitrage et Résolution des Conflits
- ◆ Études Stratégiques, Sécurité & Politiques de Défense
- ◆ Management des Affaires Publiques et des Institutions
- ◆ Institutions Internationales, ONG & Politiques de Développement
- ◆ Communication Politique, Lobbying & Médias d'Influence
- ◆ Journalisme, Communication & Relations Presse
- ◆ Droit International & Prépa Juridique
- ◆ International Business & Diplomacy

Formations bac +5 et executive education

Informations : contact@heip.fr / 01 84 14 03 30 / www.heip.fr

10 rue Sextius Michel 75015 PARIS / Métro Bir Hakeim

LA CONCESSION EST-ELLE UNE PRIVATISATION ?

La théorie des contrats incitatifs nous permet d'apporter un éclairage économique, de mieux comprendre la complexité des relations contractuelles et d'expliquer pourquoi les sources d'inefficacité y sont réelles et permanentes. Est-ce que le type de propriété peut jouer un rôle pour résoudre ces difficultés ? La théorie n'apporte pas de réponse définitive à cette question. En effet l'entreprise publique et l'entreprise privée régulée font chacune face à des sources d'inefficacité différentes mais bien réelles. La recommandation qu'on peut tirer de cette analyse est que les participants à la concession doivent consacrer leurs efforts à bien caractériser les paramètres contractuels.

MarcIVALDI

Directeur d'Études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales
Toulouse School of Economics

Quelles réponses un économiste peut-il apporter à la question posée en titre qui paraît de prime abord éminemment juridique ? Cette question suggère en effet qu'il serait inexorable qu'en concédant, on aboutisse *de facto* à privatiser, c'est-à-dire à une modification voire une expropriation des droits de propriété, soit une question juridique. Toutefois, comme il s'agit ici de concession ou de délégation de service public, du coup la question est aussi politique en ce qu'elle insinue que le contrat de concession n'aurait comme issue que la perte pour l'autorité politique des bénéfices de la propriété publique. D'aucuns prétendent que cette

issue est inéluctable, ce qui a depuis longtemps nourri un vif débat politique entre partisans et adversaires des différentes formes de concession ou de délégation¹.

Les contrats de concession de travaux ou de services publics n'entraînent pas léga-

1 - Dans la sphère privée, la concession est un contrat commercial par lequel le « concédant » octroie à un « concessionnaire » une exclusivité temporelle et/ou géographique pour vendre des marchandises ou des prestations de service sous la marque du concédant. L'équivalent de la privatisation dans ce cas correspondrait à un détournement – sous une forme ou une autre – par le concessionnaire de la marque du concédant pour son propre profit.

lement de transfert de propriété, puisque, par définition, leur seul objet est de préciser les termes par lesquels une autorité concédante confie soit la réalisation ou l'exploitation de travaux, soit la prestation ou la gestion de services à un ou plusieurs opérateurs (les « concessionnaires ») selon différentes modalités et formes de rémunération ou de compensation. De transfert de la propriété publique de l'ouvrage ou du service concerné par la concession, il n'en est pas question dans le contrat de concession.

Alors poser la question qui fait office de titre de cet article revient à se demander si le concessionnaire qui assure les travaux ou services ne dérogerait pas inéluctablement de ses droits et obligations tels que définis dans le contrat de concession, et agirait *de facto* comme une entreprise privée. Autrement dit le concessionnaire ferait fi des règles ou des réglementations imposées par l'autorité concédante et se comporterait comme un monopole non régulé.

La concession serait-elle inexorablement vouée à échouer à remplir son objectif principal qui est de fournir aux citoyens, aux administrés ou aux usagers des services ou des travaux d'intérêt général, collectif ou social, en évitant l'appropriation des rentes économiques ainsi générées au profit d'intérêts particuliers ? Le concessionnaire se comporterait comme une entreprise privée

soumise à aucune contrainte soit parce que l'autorité concédante – le régulateur, le gouvernement, la collectivité territoriale, par exemple – n'est pas en mesure de contraindre l'entreprise à satisfaire à ses obligations contractuelles, soit parce que le concessionnaire a réussi à capturer l'autorité, c'est-à-dire à faire que ses propres objectifs privés deviennent ceux de l'autorité.

Pour éviter les risques d'appropriation des rentes à des fins privées dans le cadre d'une concession, il faudrait se tourner vers une entreprise à propriété publique pour la réalisation ou l'exploitation de travaux, ou pour la prestation ou la gestion de services publics, solution qui serait inefficace pour les partisans de la concession des travaux ou des services publics.

Le débat est très vaste et les économistes l'ont abordé extensivement². Nous allons ici résumer ceux que disent les économistes sur deux sujets principaux : celui des mécanismes qui sont au cœur des contrats de concession et celui de la comparaison entre entreprise publique et entreprise privée régulée.

2 - Pour un livre de référence, voir J.-J. Laffont and J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and regulation*, Cambridge, Mass : The MIT Press, 1994. Voir aussi J.-J. Laffont and D. Martimort, *The Theory of Incentives – The Principal-Agent Model*, Princeton University Press, 2002.

LA THÉORIE DES CONTRATS INCITATIFS

L'économie des contrats et des incitations, développée depuis le début des années 80, a permis d'enrichir considérablement les connaissances sur la meilleure manière d'organiser les relations entre, d'une part, l'autorité publique qui décide de la réalisation d'un projet ou d'un service (ou les sociétés de projet ou agences publiques chargées de la mise en œuvre de ces projets ou services), et, d'autre part, les différentes entreprises choisies et contrôlées directement ou indirectement pour réaliser concrètement ces projets ou services.

Les scientifiques impliqués dans ces débats sont unanimes sur la nature des frictions qui surviennent dans les rapports contractuels entre l'autorité publique/la société de projet (appelée le principal dans la littérature), et l'entreprise privée en charge de la construction des ouvrages (l'agent). D'une part, le principal souffre d'un déficit informationnel par rapport à l'agent dans le sens où ce dernier a une meilleure connaissance de ses propres capacités productives et des spécificités techniques de l'ouvrage à construire ; les efforts investis par l'agent pour résoudre les défis techniques rencontrés sont également imparfaitement observés par le principal. En d'autres termes, les relations contractuelles entre le principal et l'agent sont caractérisées par des asymé-

tries d'information. D'autre part, le principal et l'agent sont confrontés, au moment de la signature des contrats, à une forte incertitude sur les changements de conception, susceptibles d'être importants, dans la réalisation des services et survenant après la signature du contrat et le début de la mise en œuvre ; ces changements peuvent être par exemple dus à des défaillances de conception ou de définition, à l'impact imprévu des conditions environnementales ou sanitaires et à des modifications des exigences réglementaires.

Dans un tel contexte, lorsque le principal souhaite introduire des incitations à la productivité en termes de coûts et de délais dans les contrats signés avec l'agent, les outils et solutions proposés par les économistes sont les suivants. L'outil qui permet de traiter le plus efficacement le problème de l'asymétrie d'information entre le principal et l'agent est l'appel d'offre concurrentiel au cours duquel le principal sélectionne l'entreprise la plus efficace en termes de coûts et de délais de construction. Ces appels d'offres doivent être ouverts à la concurrence la plus large sans biais d'aucune sorte, avec une spécification la plus précise des travaux ou des services à réaliser. Le projet doit alors être attribué à l'entreprise ayant le meilleur score en termes de coûts monétaires et de conditions de réalisation des services. L'entreprise gagnante peut recevoir des paiements incitatifs (ou subir des pénalités)

pour avoir respecté (dépassé) les coûts et/ou les conditions annoncés.

Dans une relation contractuelle où les changements de conception et de définition des services sont *de facto* fréquents en raison des multiples aléas, le contrat de type prix fixe (PF³) n'est adapté que lorsque la demande de service du principal est simple (il s'agit alors d'un projet peu coûteux à élaborer *ex ante*) et caractérisé par des niveaux élevés de complétude de conception, c'est-à-dire une faible probabilité que des adaptations ou des renégociations *ex post* soient nécessaires. En effet cette formule, en cas de niveaux élevés de risque, amène les candidats aux appels d'offre à intégrer des primes de risques proportionnées de leurs points de vue aux risques possibles. En revanche, des projets plus complexes gagnent à être développés avec l'aide de procédures de négociations directes avec les candidats, en utilisant des contrats de type coût du

service (CS) car celles-ci apportent une information complémentaire au principal, permettant de mieux cerner et valoriser les risques possibles. Ce type de contrat est très peu incitatif dans la mesure où l'agent bénéficie d'un remboursement total de ses coûts réels, mais il est aussi accompagné de faibles niveaux de complétude de conception, c'est-à-dire, par une forte probabilité que des adaptations *ex post* soient nécessaires. Cette technique fait reposer sur le principal les risques de réalisation et n'incite pas l'agent à des gains de productivité. Elle entraîne également des coûts de transaction élevés pour le principal qui se trouve obligé de consacrer des ressources significatives pour valoriser les aléas de la manière la plus équitable possible.

Dans la réalité de la quasi-totalité des contrats de concession, l'enjeu pour le principal est donc de déterminer un juste compromis entre fournir des incitations à la réduction des coûts *ex ante* et éviter les coûts de transaction *ex post* créés par une renégociation coûteuse pour limiter les comportements opportunistes de l'agent. Les coûts et bénéfices à considérer dans ce compromis sont les suivants : d'une part, un contrat très incitatif comme le contrat PF garantit un effort de productivité élevé de la part de l'agent et des coûts de gestion *ex post* faibles. En revanche, il impose des coûts de conception du projet *ex ante* élevés, et des coûts de suivi importants pour le principal. Il s'agit d'un type de contrat peu flexible au changement et qui présente

3 - Dans ce type de contrat, l'agent supporte entièrement ses coûts d'exploitation. Il reçoit en contrepartie un montant forfaitaire anticipé qui est supposé garantir l'équilibre financier de son activité. Tout dépassement des coûts anticipés est alors à la charge de l'agent, ce qui lui fournit de très fortes incitations pour exercer le niveau d'effort qui garantit une réduction des coûts optimale. Ce type de contrat fait donc supporter à l'agent les incertitudes de la réalisation du service et l'amène donc à intégrer une prime de risque au moment de la présentation des offres et exige de la part du principal des coûts de transaction importants pour assurer la spécification *ex ante* la plus précise possible des services à effectuer.

des risques élevés de conflit entre le principal et l'agent. D'autre part, un contrat peu incitatif comme le contrat CS est très flexible au changement mais est susceptible d'entraîner une hausse des coûts de construction *ex post* en encourageant éventuellement les dérives opportunistes. Il se contente de coûts de conception du projet *ex ante* faibles, et impose des coûts de suivi importants pour le principal.

LE RÔLE DE LA PROPRIÉTÉ

Ce bref résumé de la théorie des contrats incitatifs indique juste que l'éclairage économique permet de mieux comprendre la complexité des relations contractuelles et d'expliquer pourquoi les sources d'inefficacité sont réelles et permanentes. Est-ce que le type de propriété peut jouer un rôle pour résoudre ces difficultés ? La théorie répond plutôt par l'expectative : il est en général impossible de conclure à l'efficacité relative à la réduction des coûts économiques et sociaux de l'entreprise publique par rapport à l'entreprise privée régulée⁴.

4 - L'entreprise publique appartient à l'État qui assure à la fois la réglementation externe de l'entreprise sur ces marchés de produits et le contrôle interne des ressources et des processus de production. Dans le cas de l'entreprise régulée, le secteur privé dispose de la propriété privée et à ce titre assure toutes les fonctions de contrôle de gestion, l'État assurant la réglementation ex-

Laissons de côté les questions de différences intellectuelles et culturelles des gestionnaires des entreprises publiques et privées comme explication des différences d'efficacité respectives des entreprises publiques et privées pour ne regarder que les aspects institutionnels. Quelle est la crainte du manager de l'entreprise publique ? Il peut être forcé d'utiliser les efforts et les investissements fournis pour assurer l'efficacité de l'entreprise à d'autres fins comme la défense de l'emploi local ou la relocalisation des activités industrielles sur le territoire national. Il n'est pas impossible que ces autres objectifs ne soient pas inefficaces du point de vue social, mais ils constituent une inefficacité pour l'entreprise publique, qui est inhérente à la propriété publique.

Ce risque est en principe absent dans le cas de l'entreprise privée régulée. Celle-ci cependant fait face aussi à une source d'inefficacité de part son type de propriété. Elle peut en effet souffrir de conflits d'intérêt entre les propriétaires privés et l'État ou l'autorité publique qui la régule, chacun cherchant à réaliser ses propres objectifs sans mesurer l'impact négatif que leur réalisation peut avoir sur les objectifs des autres. Par ailleurs les gestionnaires

terne. Notons que cette définition de l'entreprise privée régulée pourrait s'appliquer *de facto* à toute entreprise puisque l'État, d'une manière ou d'une autre, intervient sur tous les marchés. Ici une entreprise privée régulée est une entreprise privée qui a un contrat explicite avec l'État.

des entreprises privées régulées porteront leurs efforts là où ils ont le plus de chance d'en recueillir les fruits, ce qui n'est pas nécessairement dans l'intérêt de l'entreprise.

*
* *

De ces quelques lignes qui s'appuient sur la littérature économique, la première leçon qu'on devrait tirer est que le type de propriété n'est pas en lui-même la source

des enjeux économiques derrière les contrats de concession entre une autorité publique et des opérateurs. C'est bien toutes les autres dimensions – durée du contrat, type de service, multiplicité des parties au contrat, niveau de risque, incertitude sur les coûts et la demande, etc, qui conditionnent la réussite d'un contrat de service public, et ce n'est pas un type de propriété plutôt qu'un autre qui sera à même de répondre à tous les enjeux de la complexité des contrats de concession ■

LES CONCESSIONS SONT-ELLES HORS DE CONTRÔLE ?

Bien qu'elles fassent partie de la vie quotidienne des Français depuis l'Ancien Régime, les concessions suscitent encore la défiance notamment concernant leur contrôle. Cette suspicion est-elle réellement fondée ? Jean-Marc Peyrical, avocat spécialiste du droit des concessions, tente d'apporter une réponse.

Jean-Marc PEYRICAL

Avocat associé

Maître de conférences à l'Université Paris-Saclay

Directeur de la Chaire Achat Public de l'Université

Président de l'Association pour l'achat dans les services publics (APASP)

« Contribuent encore aux difficultés le défaut de clarté des régimes contractuels, l'insuffisante concurrence entre les entreprises privées, de même que les lacunes constatées dans l'information des élus et des usagers ; enfin les contrôles des délégations de service public sont souvent trop peu rigoureux, voire inexistantes ».

Cet extrait du rapport n°4327 de janvier 1997 de la Cour des comptes sur la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement est révélateur de la suspicion qui a longtemps pesé – et pèse toujours – sur les conditions de la gestion externalisée des services publics industriels et commerciaux et plus largement des activités publiques.

Ce focus sur l'eau et l'assainissement – qui a donné lieu à d'autres rapports de la Cour des comptes depuis – n'étant qu'un pan d'une critique plus large sur le manque de maîtrise par les collectivités publiques, notamment locales, sur de telles conditions.

Symboliquement, ainsi, la concession – remplacée un temps par la convention de délégation de service public¹ – est souvent

1 - La notion de convention de délégation de service public est apparue avec la loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale et a été consacrée par la loi 93-122 dite « Sapin » relative à la prévention de la corruption. Tel que cela ressort des travaux préparatoires de cette dernière, le périmètre de ces conventions comprenait la concession, l'affermage, la régie

perçue comme l'instrument de la mainmise du monde privé sur le monde public, et donc d'une défaillance du fonctionnement de notre système démocratique.

D'ailleurs, la concession est de façon récurrente synonyme de privatisation, et donc de la cession au privé de la chose publique. Il n'en est juridiquement rien, la concession ne revenant pas à transférer au secteur privé la propriété d'un équipement ou d'une activité publique mais à externaliser pour un temps imparti son exploitation. Autrement dit, la concession est un mode de gestion des activités publiques, un contrat de la commande publique au même titre que le marché public.

Stigmatiser le manque de contrôle du concédant sur le concessionnaire revient à faire un drôle de procès à un mode contractuel qui a su historiquement faire ses preuves. Sans remonter jusqu'au Moyen Âge voire jusqu'à l'époque romaine, où l'on trouve de nombreuses traces de montages

concessifs pour des équipements publics, il convient juste de rappeler que la plupart de nos réseaux d'infrastructures – eau, assainissement, gaz, électricité, chemins de fer, métro, tramway, autoroutes, chauffage urbain... – ont été réalisés et financés par les entreprises privées via le mécanisme de la concession, et ce tout particulièrement aux 19^e et 20^e siècles². Une ville comme Paris a vu bon nombre de ses quartiers et monuments, de la place Vendôme à la tour Eiffel en passant par l'opéra de Paris, érigés et financés via des concessions ; le baron Hausmann ayant lui-même bénéficié entre 1851 et 1860 de 42 contrats de concession afin d'assainir et remodeler la capitale française. Et on a toujours aujourd'hui des concessions emblématiques, du tunnel sous la Manche au stade de France en passant par le pont de Normandie ou le viaduc de Millau, sans oublier toutes les concessions locales – parkings, centres aquatiques, cités de gastronomie... – qui illustrent la bonne vivacité d'un mode de construction et de gestion pourtant régulièrement décrié³.

intéressée et la gérance. Depuis l'ordonnance 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, aujourd'hui codifiée au sein du code la commande publique, la notion de concession a repris le dessus et a remplacé celle de convention de délégation de service public qui n'est plus qu'une de ses catégories. On notera que la frontière entre la concession et le marché public – qui sont tous deux des contrats souscrits à titre onéreux pour répondre aux besoins d'une collectivité publique en matière de travaux, fournitures et services – est assez floue et ne repose que sur un critère, le risque lié à l'exploitation qui doit normalement caractériser la concession.

2 - Xavier Bezançon, *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004.

3 - La lecture du rapport du service des concessions de la ville de Paris pour l'exercice 2018 dévoile de son côté l'existence de 192 contrats de délégation de service public, et ce dans des domaines très divers : énergie, équipements de tourisme et de loisirs, déplacements, équipements sportifs, équipements et services culturels, jeunesse-famille-petite enfance, marchés couverts et découverts, développement économique et services funéraires.

Malgré ce succès qui ne se dément pas avec le temps – et qui démontre que bien des équipements publics n'ont pas été financés par les contribuables mais par des fonds privés –, la suspicion sur le manque de contrôle sur les concessionnaires perdure.

Est-elle réellement fondée ? Ce rapport de force à priori inégal entre concédants et concessionnaires ne traduit-il pas plutôt un manque d'expertise et de compétences des premiers au bénéfice des seconds ?

Le présent article tentera d'apporter une réponse à de telles questions, et tracera des pistes quant à des solutions et alternatives susceptibles de donner davantage de moyens aux collectivités publiques pour assurer un contrôle efficient des titulaires de leurs concessions.

CRITIQUES RÉCURRENTES

Dans son rapport public pour l'année 2010 dont le thème central était « l'eau et son droit », le Conseil d'État dressait un bilan révélateur de la perception de ce qu'on appelait à l'époque les conventions de délégation de service public : « Trois grandes critiques sont adressées à la délégation : l'asymétrie d'information entre

les parties au contrat, la grande stabilité des opérateurs en place et une répartition des gains de productivité d'autant plus avantageuse pour le délégataire qu'il jouit d'une longévité garantie par son contrat ». Autrement dit, ce type de contrat n'était pas transparent, insuffisamment concurrentiel et financièrement déséquilibré au profit des opérateurs économiques. La fameuse loi Sapin du 29 janvier 1993 avait donné le ton : relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, elle a justement eu comme socle la mise en place d'une nouvelle catégorie contractuelle, la convention de délégation de service public, dont la souscription devait être précédée de procédures de publicité et de mise en concurrence. La convention de DSP a ainsi tout de suite été rapprochée de la corruption et donc du délit pénal : la procédure de passation qui lui a été imposée signifiait, en filigrane, que les concessions *ante* 1993 étaient le lit de l'opacité et de la corruption... Il faut dire qu'à cette époque, avec de plus l'avènement du délit de favoritisme⁴, les marchés publics et délégations de service public étaient souvent perçus comme des instruments de manquements à la probité, l'affaire des METP (Marchés d'entreprise de travaux publics) des lycées d'Île-

4 - Article 432-14 du code pénal relatif aux atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession.

de-France n'ayant fait qu'enfoncer le clou en la matière⁵.

Pourtant, pendant toutes ces années jusqu'à aujourd'hui, les conventions de délégation de service public et autres concessions et affermage ont continué à avoir du succès et à être utilisées par les collectivités publiques notamment locales. Lors d'une rencontre organisée le 26 mars 2013 par la Chaire économie des partenariats public-privé de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne pour les vingt ans de la loi Sapin, une étude présentée a fait apparaître que les procédures en relevant restaient nombreuses chaque année – 822 en 2010 et 749 en 2011 – ; et que les dispositifs mis en place par le texte avaient eu des effets positifs tant sur la concurrence que sur le prix des services concernés et sur la durée des contrats.

À côté de cela, certaines villes ont décidé de « remunicipaliser » leurs services jusque-là délégués⁶, certaines avec des

5 - Après une longue enquête a été mis à jour un vaste système de détournement de centaines de millions de francs notamment au profit de partis politiques via les marchés de construction et d'entretien de dizaines de lycées de la région. Le tribunal correctionnel de Paris a, le 26 octobre 2005, condamné 43 prévenus, élus, agents publics et responsables d'entreprises, dont le président de la Région, le directeur de cabinet du maire de Paris et un député, connu pour avoir été champion olympique du 110 mètres haies en 1976. Celui-ci sera finalement amnistié par le Président de la République en 2006.

6 - On pense bien sûr à la création le 1^{er} janvier

effets d'annonce tels que le mouvement de transformation des DSP en régie a pu apparaître plus profond qu'il ne l'était en réalité. Sans entrer dans un débat quelquefois davantage politique que technique, la mise en place d'une régie n'est pas toujours la situation idéale pour gérer un service de nature industrielle et commerciale. Dans des domaines souvent très techniques, comme l'eau et l'assainissement mais aussi les transports, le chauffage urbain ou encore, sans être exhaustif, les centres aquatiques, le recours à la régie et donc à la gestion directe nécessite de réelles compétences et donc de forts moyens humains, techniques et financiers⁷. D'ailleurs, bien des régies

2009 de la Régie Publique Eau de Paris, ainsi qu'à Grenoble ou encore à Nice, où la Métropole a repris en direct non seulement la gestion de l'eau mais aussi celle de l'assainissement, des transports publics, des cantines, du festival de jazz et d'un marché. Comme on le voit, ces remunicipalisations transcendent les clivages politiques...

7 - Une étude de l'Institut de la Gestion Déléguée – Atlas des modes de gestion des services publics locaux en 2019 dans les villes et intercommunalités de plus de 30 000 habitants – a ainsi démontré que la gestion externalisée restait majoritaire dans des secteurs nécessitant des savoir-faire et processus technologiques complexes comme les réseaux de chaleur – 72 % – ou le transport urbain – 75 %. La gestion déléguée a même augmenté dans certains domaines, comme celui de la valorisation des déchets, tout en restant minoritaire dans d'autres comme l'éclairage public ou la restauration collective. L'étude note aussi que de nombreuses reprises en gestion directe se font non pas par le biais d'une régie mais par celui d'une société publique locale (SPL).

issues de transformations de DSP font appel à la technique des marchés de services mais aussi des sous contrats pour pallier les carences rencontrées dans le cadre de la gestion des services concernés.

Pour reprendre le Conseil d'État dans son rapport de 2010 précité, « si la gestion déléguée fait l'objet de critiques régulières, la polarisation de ce débat sur ses imperfections détourne l'attention de la situation préoccupante dans laquelle se trouvent certains services gérés en régie ». Et d'ajouter que « Aucun des modes de gestion ne pouvant prétendre en tout temps et en tout lieu à une supériorité absolue, il convient surtout de s'assurer que la législation facilite la réversibilité de l'un à l'autre, qu'elle n'introduise pas entre eux de distorsions injustifiées et qu'elle tende à faciliter un choix libre et éclairé ».

La situation est donc paradoxale. Le manque de contrôle des autorités publiques sur leurs concessionnaires apparaît consubstantiel aux concessions, alors que ces dernières sont des outils reconnus et régulièrement utilisés de financement et de gestion privés d'équipements collectifs. La question est peut-être plus irrationnelle que juridique, d'autant que les autorités concédantes disposent d'une palette d'outils permettant d'assurer une effectivité de leurs contrôles qui ne cesse de s'enrichir avec le temps.

UNE QUESTION D'ORGANISATION ?

La transparence, un des trois grands piliers de la commande publique à côté de la liberté d'accès et l'égalité de traitement, concerne l'ensemble du processus d'une concession, de la désignation du titulaire du contrat aux conditions d'exécution de ce dernier, ce qui comprend les relations concédant-concessionnaire. Or, cette transparence « à tous les étages » n'a cessé de s'accroître et s'amplifier sous l'effet de textes imposant de plus en plus de contraintes en la matière. Cette évolution se matérialise au sein du code de la commande publique, et notamment de son article L.3131-5 qui impose au concessionnaire de produire chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou services. Les articles R.3131-2 à 4 du code précisent le contenu de ce rapport et les données comparables qu'il doit contenir, données plus importantes et plus riches en présence de la gestion d'un service public.

Quelques mots sur ce rapport annuel. Il fait là encore l'objet de critiques récurrentes de la part des acteurs publics, qui dénoncent pêle-mêle son côté souvent obscur et incompréhensible, son rendu tardif et, globalement, sa relative inutilité.

té. Pourtant, afin de faire face et tenter de maîtriser des documents effectivement assez techniques, il existe des solutions. D'abord celle de se faire entourer par des experts, des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) spécialisés susceptibles de décrypter cette technicité et d'apporter une vraie valeur ajoutée à la collectivité publique. Nul doute que le coût d'une telle mission d'assistance représentera peu au regard des économies induites et de la sécurité juridique et financière ainsi apportée au concédant. Ensuite celle de prévoir des pénalités contractuelles en cas de retard dans la production des documents, voire de mauvaise foi dans le cadre de cette dernière qui se manifesterait par des oublis, des envois incomplets... sachant bien entendu qu'il ne suffit pas de prévoir de telles sanctions... l'essentiel étant de se donner les moyens de les appliquer et donc de donner une véritable force aux stipulations contractuelles idoines.

Au delà de ce rapport, le code de la commande publique va plus loin et impose aux concessionnaires, en cas de gestion d'un service public, de fournir aux autorités concédantes « les données et bases collectées ou produites à l'occasion de l'exploitation du service public faisant l'objet du contrat et qui sont indispensables à son exécution » – article R.3131-2. Et « l'autorité concédante ou un tiers désigné par elle peut extraire et exploiter librement tout ou partie de ces données et bases de données, notamment en vue de leur mise

à disposition à titre gratuit à des fins de réutilisation à titre gratuit ou onéreux ». Au vu de ces éléments, la transparence peut aller très loin et avoir des répercussions en termes de droits de propriété intellectuelle qu'il est sans doute prudent de prévoir et de traiter dès le stade de la rédaction et de la négociation du contrat.

À noter d'ailleurs que les obligations de transparence dans les concessions et plus largement les contrats de la commande publique concernent aussi... les concédants, qui doivent rendre accessibles les données essentielles des contrats – article L.3131-1 du code –, en offrant un accès « libre, direct et complet » à des données portant sur la passation et l'exécution du contrat mais aussi son contenu – article R.3131-1 – ... symbole de l'avènement de l'open data dans la commande publique.

Un bon contrôle de l'exécution du contrat dépend aussi des relations entre les parties à ce dernier, parties liées rappelons-le par une obligation de loyauté qui peut se révéler redoutable en cas de contentieux entre elles⁸. Et là encore quelques clés contractuelles peuvent être les garants sinon d'une parfaite entente du moins d'un

8 - CE, 28 décembre 2009, Commune de Béziers, req n° 304802 : un contractant ne peut, en cours d'exécution du contrat et dans le but de se soustraire à ses obligations, invoquer des vices dans la formation dudit contrat au mépris de l'exigence de loyauté des relations contractuelles.

dialogue entre les co-contractants. Il en est ainsi des clauses de réexamen – article R.3135-1 – qui permettent aux parties de se revoir de façon régulière et de discuter de l'évolution des conditions d'exécution de leur contrat, et d'en envisager le cas échéant des évolutions s'agissant du périmètre des prestations, de l'apparition de circonstances imprévues, de la substitution du concessionnaire par un autre, ou encore de toute modification, non substantielle bien entendu, d'une ou plusieurs de ses dispositions et de ses conséquences notamment en termes financiers.

L'autre clé réside dans la faculté de prévoir des modalités de règlement amiable des litiges, et donc tous les mécanismes de conciliation, médiation, transaction ou encore, selon les cas, arbitrage relevant des articles L.3137-1 à L.3137-5 du code ; mécanismes qui, dans une majorité de cas, permettent non seulement d'éviter le contentieux mais d'instaurer des échanges suffisamment constructifs entre les parties pour arriver à dégager une solution amiable à leur différend. Même si le règlement amiable des litiges tend à se développer de façon exponentielle dans le cadre de l'action administrative, il reste encore peu utilisé dans le cadre de contrats de longue durée et d'une ampleur certaine comme la plupart des contrats de concession.

À une heure où la professionnalisation des acheteurs publics est à la mode,

sans doute faut-il évoquer dans la même veine la professionnalisation des autorités concédantes, qui, à vrai dire, sont souvent les mêmes. Rédaction et négociation du contrat, suivi de son exécution via une vraie stratégie de « contract management », gestion amiable du contentieux : le chemin est tracé et nécessite des actions de formation des agents concernés et une organisation à la hauteur des enjeux posés par des types de contrats souvent à haut risque et d'une grande sensibilité dans le cadre des relations administration-usagers. Et une telle nécessité s'impose d'autant plus dans la période de crise économico-sanitaire due à l'épidémie du Covid-19 qui impose une ingénierie contractuelle encore plus fine afin d'en tirer toutes les conséquences et préparer l'avenir de contrats la plupart du temps indispensables à une bonne exécution des services publics – et au-delà des prestations publiques – fournis aux usagers de l'administration.

SOLUTIONS ALTERNATIVES

Ainsi que cela a été souligné (voir note de bas de page 1), la concession ne se distingue pas toujours très clairement du marché public, et cela est d'autant plus exact pour ce qui est d'une des formes de ce dernier, à savoir le marché de partenariat qui a succédé en 2015 au contrat de

partenariat issu de l'ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004. La concession comme le marché de partenariat sont en effet deux modalités de financement privé – en tout cas en partie privé – d'équipements publics ; deux contrats publics à maîtrise d'ouvrage privée avec appropriation temporaire des équipements réalisés, bien qu'ils n'aient pas le même sort en fin de contrat.

Bien que, entaché par certains échecs de son prédécesseur à la fois pointés du doigt par la Cour des comptes et largement médiatisés⁹, le marché de partenariat n'a pas vraiment le vent en poupe, il peut représenter sur certains projets une alternative intéressante au contrat de concession. Du point de vue de l'opérateur économique, celui-ci peut percevoir pour une part plus ou moins importante selon les contrats et les opérations une rémunération versée par l'autorité publique, rémunération destinée à rembourser tout ou partie de ses coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement. Et même si

cette rémunération est limitée, au regard par exemple des revenus issus d'activités annexes, de la valorisation du domaine ou des subventions provenant de diverses structures publiques, elle sera un élément de sécurité aux yeux des candidats à la concession, ainsi qu'à ceux des investisseurs financiers appelés à intervenir dans l'opération. Quant à la personne publique – de toutes les personnes publiques ayant en fait participé au financement des investissements –, elle peut prendre une participation minoritaire au capital du titulaire lorsque celui-ci est constitué en société dédiée à la réalisation du projet – article L.2213-6 du code. En termes d'information mais aussi de contrôle sur le fonctionnement de la société et par là même le déroulement du contrat, une telle possibilité est intéressante bien qu'elle présente des risques pour l'autorité publique en tant qu'actionnaire. Il reste qu'une telle approche en termes capitalistiques est une modalité de réponse aux difficultés qui peuvent être rencontrées dans le cadre du contrôle public sur l'exécution des marchés de partenariat, cette possibilité n'existant pas pour les contrats de concession.

Une autre alternative au contrat de concession proprement dit est la Société d'économie mixte à objet unique-SEMOP¹⁰. Comme pour le marché de partenariat,

9 - On pense bien sur ici à la construction de l'hôpital sud-francilien via un bail emphytéotique hospitalier, qui a donné lieu à des années de conflits entre le centre hospitalier et l'emphytéote et s'est terminé par une coûteuse résiliation le 11 avril 2014. À noter que la CRC d'Île-de-France a, dans son rapport rendu public le 26 janvier 2015 dans cette affaire, reconnu que ce n'était pas l'outil juridique en lui-même qui avait été à l'origine des dérapages et dysfonctionnement constatés mais davantage l'utilisation qui en a été faite par ses utilisateurs tant publics que privés...

10 - Créée par la loi 2014-744 du 1^{er} juillet 2014, articles L.1541-1 à L.1541-3 du CGCT

elle offre la possibilité aux collectivités publiques d'entrer dans le capital de la structure chargée d'exécuter le contrat, en bénéficiant cette fois d'une minorité de blocage et donc d'un minimum de 34 %. L'autre actionnaire sera l'opérateur économique choisi après mise en concurrence – sur la base d'une procédure de marché public ou de concession –, leurs relations et leurs modalités de fonctionnement étant appelées à être définies, au-delà des statuts de la société, au sein d'un pacte d'actionnaires. Sur un plan politique, la SEMOP est sur le papier une excellente solution : elle permet de concilier contrats de la commande publique – et donc respect des règles de publicité et de mise en concurrence – et contrôle de leur exécution. Elle est en cela une réponse claire et opérationnelle à la question de la perte de contrôle des concessionnaires par les concédants. Six ans après son apparition dans notre système juridique, son succès est cependant mitigé. On compte à ce jour 16 SEMOP plus ou moins abouties contre 359 Sociétés publiques locales (SPL) selon les derniers chiffres de la Fédération des EPL. Qu'est-ce qui peut expliquer le relatif échec d'un outil pourtant attirant ? Peut-être la lourdeur de sa procédure de constitution, qui fait se cumuler en fait deux procédures, l'une pour le choix de l'attributaire du contrat de la commande publique et l'autre pour la constitution de la SEMOP. Bien qu'elles puissent être menées de ma-

nière masquée, elles peuvent décourager des autorités publiques déjà désireuses, tout en restant dans la légalité, d'assouplir le plus possible leurs procédures de passation de contrats de la commande publique.

Sans doute, surtout en cette période de relance économique où la commande publique va nécessairement jouer un rôle phare, faudrait-il inventer de nouveaux mécanismes, ou tout au moins en assouplir certains existants – à l'instar du marché de partenariat précité dont les conditions de recours sont souvent jugées drastiques et inadaptées à la réalité –, ne serait-ce que de manière temporaire. Par exemple, pour ne tracer qu'une piste, permettre aux collectivités territoriales, tout en encadrant cette possibilité, de recourir de nouveau aux baux emphytéotiques administratifs (BEA) pour la réalisation de leurs équipements publics du type groupes scolaires, ce qui est aujourd'hui impossible alors que le BEA comme l'autorisation d'occupation temporaire constitutive de droits réels (AOT droits réels) ont prouvé leur utilité en se posant comme une véritable alternative aux marchés publics classiques et aux concessions, surtout pour les projets d'équipements d'une ampleur et d'un montant limités.

Les concessions sont-elles donc hors de contrôle ? La réponse ne peut qu'être nuancée, le champ d'intervention des

concessions étant particulièrement vaste et appelant des contextes et situations par nature très divers. On ne peut cependant s'empêcher de penser que les clés du problème sont détenues par les décideurs politiques. D'abord, avant tout au plan local, par les responsables des collectivités qui doivent impérativement se doter des capacités de maîtriser leurs po-

litiques de gestion de leurs services, publics ou non, qu'ils soient gérés en direct, via une SPL ou externalisés auprès d'un opérateur économique privé. Ensuite au plan national, où nos représentants élus peuvent encore faire évoluer les choses et enrichir tout en l'assouplissant la boîte à outil utilisée pour la gestion contrôlée de la chose publique ■

LES FRANÇAIS ET LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

Selon une enquête Ifop-Fiducial menée en 2019, le principe de la délégation de service public bénéficie d'un soutien croissant au sein de l'opinion publique. Cependant comme nous l'explique Frédéric Dabi, directeur général adjoint Ifop, cette adhésion s'avère nuancée.

Frédéric DABI

Directeur Général Adjoint Ifop
(Propos recueillis par Arnaud Benedetti)

Revue Politique et Parlementaire - Les Français semblent ressentir que la bureaucratie publique a un coût et que l'entreprise privée est plus efficace. Pourquoi paraissent-ils alors, aujourd'hui plus qu'hier, opposés à la gestion privée d'un service public ?

Frédéric Dabi - Ces deux représentations sont effectivement à l'œuvre dans l'Opinion opposant une gestion publique des services publics coûteuse voire dispendieuse et une gestion privée garantissant l'efficacité du service rendu tout en offrant les mêmes garanties que les services publics en matière de qualité.

À cet égard, deux tiers des Français, dans une enquête Ifop-Fiducial de septembre

2019¹, se déclaraient favorables à un transfert de la gestion des services publics de proximité des villes vers le secteur privé. Toutefois, cette adhésion s'avère limitée : seuls 5 % des répondants appellent de leurs vœux un transfert intégral, à peine 23 % soutiennent le transfert d'une part majoritaire. En réalité, dépassant la « bataille d'Hernani » privé-public, les Français dans leur grande majorité souhaitent que les services publics soient assurés de manière complémentaire par les secteurs privé et public.

1 - Enquête Ifop-Fiducial pour Territoires Formation et Conseil, Private et Public Link menée du 28 août au 13 septembre 2019, auprès de 10 129 personnes, échantillon représentatif de la population française âgée de plus de 18 ans.

Néanmoins, force est de constater que la crise de la Covid-19 a malmené ce schéma structurant l'Opinion. En effet, la méfiance à l'égard de la gestion privée s'est accrue dans un contexte de rejet toujours plus fort d'une mondialisation², ayant conduit à la délocalisation de nos activités stratégiques. Dans le même temps, le « réflexe » vers la gestion publique – davantage d'ailleurs vers les acteurs locaux que vers l'État central – a progressé.

La dernière livraison du Baromètre Ifop du Libéralisme pour l'Opinion et la Fondation Concorde enregistre cette mutation : le « match » entre les activités devant relever du secteur public versus celles du secteur privé bascule plus fortement encore en faveur des premières qu'il s'agisse de domaines centraux comme la santé (+6 points, 89 %) ou d'activités comme le ramassage des ordures ménagères (+9 points, 71 %).

RPP - Certaines communes parlent de rendre gratuit le transport urbain. Les Français trouvent-ils normal de payer un prix pour un service public ? Ont-ils conscience que le financement se fait sinon par l'impôt ?

Frédéric Dabi - Il convient d'abord de souligner à quel point cette proposition de gratuité, que je ne me permets pas de

juger, est ingénieuse. Elle permet en effet à son émetteur de placer sur l'agenda politico-médiatique une mesure « multi-impact » qui va toucher à la fois les enjeux de mobilité, de pouvoir d'achat et de protection de l'environnement. Dans ce contexte, la gratuité du transport urbain recueille le plus souvent l'approbation de l'Opinion. Une récente enquête Ifop réalisée en Île-de-France³ indiquait que 67 % des électeurs se déclaraient favorables à la gratuité des transports en commun dans leur région, un score largement homogène quelle que soit la catégorie de la population et échappant au clivage gauche droite (adhésion chez les sympathisants LR de 54 %).

En outre, l'adhésion à la gratuité du transport urbain ne peut que marginalement être freinée par la prise de conscience de son coût par la collectivité via l'impôt. Des études récurrentes de l'Ifop pour Île-de-France Mobilité avaient par exemple montré la nette sous-estimation par les Franciliens du coût réel de leurs déplacements. Et sur ce terrain également, l'effet Covid est réel. Le « quoi qu'il en coûte » macronien a accéléré la disparition du spectre des préoccupations des questions de la dette et du financement des services publics. À temps exceptionnels, financements exceptionnels...

2 - Baromètre Ifop/NoCom juin 2020 : connotation positive du terme mondialisation s'établit à 29 %, -16 points sur un an.

3 - Enquête Ifop pour le Parti socialiste menée en ligne du 14 au 19 octobre auprès de 1 001 personnes, échantillon représentatif de la population francilienne en âge de voter.

Notons à cet égard, dans le contexte francilien, que la gratuité des transports devrait, dans une logique bien hexagonale de taxe sur les « gros », selon les sondés être financée par des taxes sur les industries polluantes (83 %) et par un impôt sur les grandes fortunes immobilières (66 %).

RPP - La contestation de la délégation de service public « à la française », la concession, a-t-elle pâti d'être assimilée à la pression européenne à la concurrence ?

Frédéric Dabi - C'est très clairement le cas. Le soupçon de délégation ou d'ouverture de services publics à la concurrence sous l'injonction de l'Union européenne a largement alimenté les représentations négatives associées au modèle de délégation, cette pression s'inscrivant en rupture forte avec le modèle du service public comme avec l'imaginaire français d'indépendance face aux pressions extérieures.

Plus précisément, la critique principale exprimée par les Français relève de la perte de l'intérêt commun. Ainsi, 69 % des Français interrogés⁴ considèrent que le transfert de la gestion des services publics du secteur public vers le secteur privé conduit à privilégier les intérêts privés au détriment de l'intérêt général. Cette

perception très peu clivée par catégories de population s'enracine à travers le souvenir de cas toujours largement vivaces en termes de mémorisation par l'Opinion et agissant comme de véritables repoussoirs. On peut bien sûr citer la transformation brutale de France Télécom et les concessions accordées aux sociétés d'autoroute.

RPP - Les usagers des services publics sont-ils de plus en plus des consommateurs banalisés, ou ont-ils encore une approche citoyenne des biens publics ?

Frédéric Dabi - Plus que d'une approche citoyenne, je parlerai en termes de dimension patrimoniale associée aux services publics. L'attachement à leur égard s'avère massif (90 % s'agissant du service public hospitalier, 85 % pour celui de la sécurité, 78 % pour l'enseignement⁵) et les représentations attachées au Service Public s'organise autour d'un triptyque « service des citoyens – qualité – efficacité ». Surtout, reflet d'un regard désormais homogène dans l'Opinion, le clivage gauche-droite auparavant prégnant sur les questions de la place, du rôle ou du financement des services publics s'est spectaculairement atténué.

Au cœur de cet attachement désormais dépolitisé de l'enjeu service public, se niche un axiome exprimé par les Fran-

4 - Enquête Ifop-Fiducial pour Territoires Formation et Conseil, Private et Public Link.

5 - Enquête Ifop/Acteurs Publics, avril 2017.

çais à l'échelle locale : tout démantèlement voire toute disparition des services publics constitue le signe d'un abandon de l'État et par là celui du déclin irrémédiable de son quartier ou de sa commune.

Cette vision des services publics, explicative de l'attachement croissant à leur égard, est sans surprise massivement mobilisée dans la France périphérique des communes rurales et des villes de taille moyenne ■

MULTIMODALITÉ : MIEUX ARTICULER L'OFFRE DE TRANSPORT EN MILIEU RURAL

Voitures, transports en commun, covoiturage, autopartage, la gamme des moyens de transport qui s'offre aux usagers est aujourd'hui très large et la multimodalité est un réel atout. Le parc multimodal à Longvilliers sur l'autoroute A10, dont la réalisation a été confiée par l'État à Cofiroute, doit être prochainement inauguré.

Guillaume LAPIERRE

Directeur de l'exploitation de Cofiroute
(Propos recueillis par Florence Delivertoux)

Revue Politique et Parlementaire - Pensez-vous qu'il y ait une rentabilité possible pour le mode de la concession d'infrastructures multimodales avec un trafic plus faibles qu'en zone dense ?

Guillaume Lapierre - Les zones à trafic plus faibles que les zones denses urbaines sont celles qui souffrent le plus souvent d'un déficit de desserte par les transports en commun lourds (tram, train, métro, ...), qui nécessitent des investissements trop massifs pour pouvoir être envisagés par des financements publics. Ces zones, telles que les zones périurbaines autour des grandes

agglomérations ou les aires rurales, sont par conséquent des zones dans lesquelles la voiture particulière utilisée en solo reste aujourd'hui le mode de transport quotidien largement dominant.

Pour ces territoires, une solution passe par l'optimisation des infrastructures routières existantes, qui sont déjà financées par des fonds publics ou par les investissements portés par des acteurs privés comme les concessionnaires d'autoroutes.

Par ce biais, l'infrastructure elle-même est déjà financée et il devient possible, à

moindre coût, d'envisager des services de mobilité en zone peu dense qui réutilisent ces infrastructures existantes.

Mais surtout la question de la rentabilité doit être vue au sens large. Pas uniquement sur le plan financier, mais en termes de retombées socio-économiques pour la collectivité. Quels sont les gains de productivité grâce aux heures de congestion en moins à l'entrée de la métropole, combien de tonnes de CO₂ a-t-on évité de relâcher dans l'atmosphère, quelles opportunités économiques ont été créées grâce au hub multimodal, de façon directe ou parce qu'il permet un accès plus aisé aux emplois situés en zone dense ?

RPP - Quelles solutions novatrices peuvent apporter à la fois de la souplesse, être réalistes et être finançables ? Voiture + bus ? Voiture + train ? Voiture + vélo électrique, ou tout cela doit-il être combiné ?

Guillaume Lapierre - Dans les zones peu denses comme les zones périurbaines, il existe déjà des solutions opérationnelles à moindre coût qui permettent d'offrir un service de transport en commun fiable, efficace, et concurrentiel vis-à-vis de la voiture particulière. Un exemple de ce type de solution se trouve sur l'autoroute A10, entre Dourdan et Massy. L'infrastructure autoroutière déjà existante a été aménagée à coût raisonnable par l'installation d'une gare routière à

Longvilliers, d'une autre en bord d'autoroute à Briis-sous-Forges, et d'un aménagement de voie dédiée à Massy. Ces travaux ont été financés en partie par le concessionnaire d'autoroute et en partie par des fonds publics des collectivités et de l'État. Cette infrastructure profite du faible niveau de congestion de l'autoroute concédée pour offrir un service quotidien de rabattement vers la gare de Massy qui est aujourd'hui un réel succès. Elle est un exemple de combinaison voiture + bus + train qui répond à une forte demande et qui est largement plus efficace que l'infrastructure ferroviaire existante entre Dourdan et Massy.

RPP - Pourrait-t-on imaginer une concession globale de la voirie assortie de services sur un périmètre cohérent ? Pourquoi se montre-t-on aussi peu imaginatif en la matière ?

Guillaume Lapierre - Dans le pays qui a inventé sous Colbert le système des concessions, ce n'est pas l'imagination qui manque. Mais notre créativité et les besoins des collectivités locales se heurtent à deux obstacles. D'une part la rigidité administrative, qui rend l'innovation contractuelle problématique, pour ne pas dire impossible. Par ailleurs, la culture dominante rend les partenariats public-privé souvent suspects aux yeux de nombre d'élus, qui pensent à tort que la relation avec l'opérateur privé se noue systématiquement en la défaveur de l'ac-

teur public. Pourtant, notre groupe signe régulièrement des contrats de service globaux de construction et maintenance de la voirie avec des municipalités étrangères, en Grande-Bretagne par exemple, à la satisfaction de toutes les parties. Il faut espérer que le souhait exprimé par le gouvernement de Jean Castex de donner davantage de marges de manœuvre aux collectivités locales permettra d'insuffler un élan d'innovation et d'expérimentation.

RPP - Quels sont les exemples étrangers réussis ?

Guillaume Lapierre - Madrid a mis en œuvre un système de transports par bus en site propre en étoile autour du cœur de la capitale, qui utilise les infrastructures routières partagées ou des voies dédiées et des gares routières multimodales particulièrement fonctionnelles. Les passagers n'ont que quelques dizaines de mètres à parcourir pour passer d'un bus au métro. Avec 25 lignes express en étoile autour de la capitale et 60 000 passagers transportés chaque jour, on estime que ce dispositif permet d'éviter le recours à 25 000 places de stationnement au centre-ville de Madrid ■

Le parc multimodal de Longvilliers

Aménagé au cœur du Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse, le long de la RD 149, le parc multimodal de Longvilliers a pour objectif de contribuer au développement des nouvelles pratiques de mobilité. « Ce parc fait le lien entre les communes rurales du Sud Yvelines et les grandes agglomérations de l'Île-de-France. Il permet aux usagers de Longvilliers et des communes environnantes de se déplacer plus facilement vers Paris en évitant les problèmes de circulation et de stationnement », précise Maurice Chanclud, maire de Longvilliers.

Cette nouvelle infrastructure comprend la réalisation d'une gare routière aménagée avec huit quais, desservie par cinq lignes de bus et de cars express sur autoroute, la mise à disposition gratuite de 255 places de parking pouvant être utilisées pour du covoiturage, l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques et un bâtiment voyageurs réalisé selon les normes Haute qualité environnementale qui accueillera de nombreux services tels que des casiers de consigne, un espace détente, le wifi, l'affichage des horaires en temps réel, un abri pour les deux roues ou encore un distributeur de paniers fermiers composés de produits locaux.

Historique du développement du parc multimodal de Longvilliers

Avant 1990, la Région Île-de-France avait créé une ligne de cars pour desservir la gare de Massy Palaiseau. Un abri bus avait été construit le long de la départementale sans réelle fréquentation.

À la suite des différentes crises économiques, de plus en plus d'usagers ont commencé à utiliser cette ligne de cars. Ils avaient pris l'habitude de se garer le long de la départementale et dans les champs avoisinants, car il n'y avait aucun parking à proximité.

Dans les années 2000, Monsieur Juin, alors maire de Longvilliers, a cherché une solution afin de créer un parking sur un délaissé appartenant à la SNCF. Dès 2005, les élus se sont mobilisés pour concrétiser un projet d'aménagement de parking relais. La commune de Longvilliers a été le moteur de l'opération, activement soutenue par le SICSA (Syndicat intercommunal du canton de Saint-Arnoult en Yvelines), les Conseils généraux des Yvelines et de l'Essonne, le Syndicat des transports d'Île-de-France, la Région Île-de-France, Cofiroute, Albatrans, Rambouillet Territoires, la SNCF et les RFF. Six années de concertations et de réunions ont été nécessaires à la réalisation du premier parking multimodal.

En 2009, le temps n'était plus à la parole. Le Conseil général des Yvelines a pris à sa charge toutes les études préliminaires. Monsieur Alles, alors maire de Longvilliers, a négocié avec la SNCF et les RFF l'acquisition des parcelles concernées par le stationnement. Le SICSA a accepté la maîtrise d'œuvre sous condition d'obtention des financements des autres partenaires.

Une étude sur la fréquentation des usagers des lignes vers Orsay et Palaiseau a montré qu'ils venaient de deux départements (78 et 91), soit 13 communes et deux communautés de communes. Après sollicitation, la plupart des communes concernées n'ont pas souhaité participer aux frais d'exploitation et d'entretien au vu de leur taille et des moyens dont elles disposaient.

En juin 2011, le Conseil général des Yvelines a accepté la délégation de maîtrise d'œuvre et d'ouvrage par intégration du parking et de ses deux aménagements de sécurité. Le plan définitif et son coût ont été communiqués aux partenaires financiers (le STIF, la Région Île-de-France et Cofiroute), qui ont validé l'ensemble du projet, le montant étant estimé à 924 000 € HT. L'exploitation et l'entretien du parking seront à la charge de l'exploitant, actuellement Cofiroute.

Le 16 décembre 2011, le Conseil général des Yvelines a adopté la réalisation d'un parc relais d'une capacité de 155 places de stationnement et les aménagements de voirie.

Le 23 août 2015, le décret relatif au plan de relance autoroutier a été publié. L'État a confié à Cofiroute le projet de refonte et d'extension du parking multimodal de Longvilliers et la réalisation d'une gare routière et de ses accès.

Cofiroute s'est en particulier engagé à investir 40 millions d'euros pour réaliser des opérations en faveur de l'environnement et de la mobilité durable. Conformément à la décision ministérielle en date du 29 juillet 2015, Cofiroute réalisera une extension du parking de comodalité situé au niveau de l'échangeur de Dourdan/Longvilliers sur l'autoroute A10. Ce parking, qui permet le covoiturage et l'accès aux lignes de bus desservant les gares ferroviaires de Massy et d'Orsay, verra sa capacité augmenter. Un bâtiment sera par ailleurs créé, afin d'accueillir les usagers dans les meilleures conditions de sécurité et de confort.

Olivier Babeau

L'HORREUR NUMÉRIQUE



POURQUOI
ACCEPTONS-NOUS
D'ÊTRE ESCLAVES
DU DIGITAL ?

BUCHET • CHASTEL

ÉVALUER LES PERFORMANCES DE LA GESTION DIRECTE ET DE LA GESTION DÉLÉGUÉE DES SERVICES PUBLICS

La concession de services publics est une forme à la fois ancienne et toujours d'actualité. De façon générale, la prestation de services publics dans un contexte de stabilité des prélèvements fiscaux pose la question du mode de gestion optimal des services publics, notamment pour les collectivités locales. Faire ou faire faire est un choix classique pour les entreprises. Il l'est aussi pour l'État et les collectivités locales qui ont depuis longtemps recours à des contractants privés pour mettre en œuvre et gérer certains services au public. Au-delà du choix d'opportunité politique, cela pose la question de l'évaluation de la performance selon le mode de mise en œuvre.

Michel DIDIER

Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers, Chaire d'économie et Président du comité de direction de l'institut Rexecode

Contrairement à la règle des entreprises, la rentabilité ne peut pas être retenue comme indicateur de performance car la valeur du service ne s'établit pas sur un marché libre et concurrentiel. La notion de performance

est alors plutôt associée à l'idée de coût unitaire minimum ou d'efficacité productive. Une unité économique, publique ou privée, est en situation d'efficacité productive si la diminution d'un seul facteur de production (le personnel, les matériels

ou les locaux) entraîne nécessairement une diminution de la production du service. Cela signifie alors qu'aucun facteur de production n'est gaspillé inutilement. Mais la condition n'est pas suffisante pour assurer le coût minimum. L'efficacité productive doit être en effet complétée par l'efficacité économique, qui consiste à employer les facteurs les moins coûteux offerts par le marché, et cela dans la proportion qui conduit au moindre coût.

Si l'on retient comme critère de performance le coût unitaire de production, coût par unité de service produit, une difficulté spécifique aux services publics est de mesurer le volume du service rendu. Pour cela, il faut définir une unité de quantité du service. En raisonnant par analogie avec les services marchands, les comptables nationaux estiment que cela est possible « lorsque la production du service peut être décrite comme une succession d'actes limités dans le temps et dans l'espace, intervenant chaque fois entre le prestataire et un bénéficiaire individualisable » (source : *système élargi de comptabilité nationale*, INSEE). L'unité de service est alors « l'acte individuel que l'on peut qualifier de transaction entre le producteur et un bénéficiaire ». Il est fréquent que l'on puisse définir une transaction pour les services publics locaux (voyageur-kilomètre, mètre-cube d'eau, poids des détritiques enlevés, nombre des repas servis). Il est vrai que cela se révèle quelquefois délicat, par exemple l'acte de

propreté ne peut pas être défini aisément, le service de circulation urbaine ne peut pas être facilement individualisé. La définition de la quantité nécessite quelquefois une analyse très fine du service.

Si l'on prend à titre d'illustration la propreté, on peut par exemple envisager trois façons d'évaluer la qualité du nettoyage des rues : 1. interroger directement les résidents et les visiteurs pour déterminer leur degré de satisfaction du service ; 2. suivre les équipes de nettoyage et observer directement (éventuellement de façon cachée) la qualité du service rendu ; 3. choisir de façon aléatoire un échantillon de points d'observation et « mesurer » le niveau de propreté en ces points. La meilleure méthode semble être celle de l'observation aléatoire, en établissant une échelle de propreté avec une notation. Il est dès lors possible de passer d'appréciations qualitatives à une évaluation quantitative. Une approche de cette nature n'a de sens que si elle est conduite avec rigueur, tant pour le choix aléatoire des points d'observation que pour l'observation elle-même. Il faut reconnaître que la tentation est fréquente, dans ce genre de situation, de se limiter à une appréciation qualitative générale, c'est-à-dire en fait de renoncer à toute mesure.

Il reste encore à mesurer la qualité du service. La comptabilité nationale estime que comme pour les services marchands « leur qualité est déterminée par les conditions

dans lesquelles ils sont fournis et il faut rechercher, pour en estimer les variations, des indicateurs statistiques représentatifs de ces conditions ». Elle ne s'y risque en fait que pour les services d'enseignement et les services de santé.

La mesure des coûts ne pose pas en revanche de problèmes de principe. La mesure de la quantité d'intrants peut être envisagée à partir d'indices physiques liés à l'activité. Dans le cas d'une gestion déléguée, il convient d'inclure dans le coût total les coûts de transaction et de contrôle exposés par la collectivité.

La productivité résulte de l'ensemble des facteurs de production. C'est le résultat de la combinaison des facteurs de production. Le principal d'entre eux est le travail. Mais que dire si la production augmente pour chaque heure travaillée, dans le cas où cela serait obtenu au prix de matériels coûteux à l'achat et à l'entretien ? Peut-on encore parler de gain de productivité ? Pour prendre en compte cette observation, le concept adapté est la productivité globale des facteurs, qui mesure la performance d'ensemble des facteurs de production. Le calcul de la productivité globale permet aussi d'analyser ce qu'il est advenu des gains de productivité, c'est-à-dire du surplus dégagé par la meilleure efficacité économique. A-t-il été distribué en pouvoir d'achat aux salariés ? A-t-il été retenu ? Ou encore a-t-il été transmis aux clients par une baisse des prix ? La méthode des

comptes de surplus pourrait être utilement développée et appliquée aux services publics locaux.

Un point à souligner est que les études disponibles montrent une grande dispersion des coûts de production pour un même service. La possibilité de coûts très différents pour une même prestation peut paraître surprenante. La comparaison des propositions lors des appels d'offres suggère la coexistence de courbes de coûts différentes, non seulement entre les producteurs publics et privés, mais aussi entre producteurs privés¹. Cette observation permet d'avancer un modèle d'interprétation que nous appellerons « le modèle de l'avantage concurrentiel », que l'on peut résumer ainsi : 1. plusieurs entreprises privées ont des coûts différents, répartis selon une loi de probabilité, la « courbe en cloche » classique, autour d'un coût moyen C avec un écart type de 20 à 40 % du coût moyen ; 2. la collectivité est elle-même en état de produire à un coût égal au coût moyen du secteur privé, ce que l'on pourrait interpréter comme « l'équivalence économique » des coûts moyens entre les modes de gestion du service. Sous ces hypothèses, il est facile de voir que la gestion déléguée permet toujours d'obtenir une économie puisqu'elle permet d'extraire le coût le plus faible du marché, et non le coût moyen. Le choix de la gestion dé-

1 - On pourra se reporter à l'ouvrage, *Performances des services publics locaux*, Éditions Litec.

léguée n'est donc pas une mise en cause de la gestion publique, la gestion déléguée ouvre la possibilité d'exploiter les « avantages de concurrence » que tout marché recèle. Le modèle de « l'avantage concurrentiel » est un argument théorique en faveur de la gestion déléguée, sous réserve de bien prendre en compte l'ensemble des coûts, y compris les coûts du contrôle et les coûts de transactions.

L'idée est quelquefois avancée que la gestion déléguée s'accompagnerait d'un moindre contrôle du service et qu'elle serait donc moins bonne pour la collectivité que la gestion directe. L'argument est discutable. Le passage de la gestion directe à la gestion déléguée, si elle est bien conduite, s'accompagne plutôt d'une amélioration de l'information. Une définition du service a été formulée. Des données d'activités et de coûts sont établies. Il n'est certes pas interdit à une administration publique de le faire et de mettre en place un système d'information et de comptabilité analytique pour sa gestion. L'expérience est qu'elle ne le fait souvent pas ou pas assez. Dans la gestion déléguée, l'information est une obligation contractuelle.

Un autre critère à prendre en compte est celui de la réactivité lors de situations exceptionnelles. Dans un cas, que nous avons rencontré, une grave et subite inondation, plus de 20 centimètres d'eau étant tombés

sur toute la région en quelques heures alors qu'il en tombe habituellement 10 en un mois. Un torrent impétueux de boue avait submergé la ville et provoqué des accidents graves et des dégâts considérables. En l'occurrence, le mode de gestion déléguée avait permis de faire face à l'événement en mobilisant rapidement des moyens disponibles par ailleurs dans l'entreprise contractante, qui auraient peut-être pu être trouvés auprès d'autres collectivités dans le cas de la gestion directe, mais n'étaient pas *a priori* disponibles. L'opérateur local du service appartenant généralement à des groupes d'envergure nationale (nettoyage scolaire, assainissement, distribution de l'eau, restauration, transports.), il est possible de faire appel temporairement à des moyens préexistants immédiatement disponibles. La gestion déléguée permet ainsi une forme de mutualisation des risques. En évitant à chaque collectivité de se doter de moyens excédentaires pour faire face aux pointes ou au risque, elle autorise ce que l'on pourrait appeler des « économies d'échelle dans la fonction de réaction face au risque ».

Le choix du mode de gestion est d'abord un choix politique. Les considérations économiques sont cependant importantes et une approche rationnelle par le calcul économique est possible. Quelle que soit la décision finale, elle peut apporter un éclairage utile ■

FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ : QUELLES INNOVATIONS À L'ÉTRANGER ?

Poser la question du financement de la mobilité aujourd'hui est nécessaire alors que la transformation du système de mobilité s'impose pour deux raisons.

Cécile MAISONNEUVE

Présidente de La Fabrique de la Cité

En premier lieu, la demande de mobilité progresse partout sous la pression démographique et du fait de l'augmentation globale de la richesse par habitant. Cette donnée universelle, et son corollaire qu'est l'urbanisation, imposent à la fois de renforcer les moyens destinés à l'entretien du système de mobilité existant et de le développer. Ce constat vaut certes pour les pays en développement, dans un contexte d'urbanisation galopante mais il vaut tout autant dans les pays matures où le besoin d'infrastructures reste majeur, qu'il s'agisse de leur entretien comme l'a rappelé le drame du pont de Gênes, ou de leur développement, qu'illustre de ma-

nière éclatante le projet du Grand Paris Express.

En second lieu, la décarbonation de la mobilité qu'implique l'atteinte de la neutralité carbone à horizon 2050 dans le cadre de l'accord de Paris rend la question de son financement indissociable de l'enjeu climatique. Le secteur des transports représente aujourd'hui près du quart des émissions à l'échelle mondiale selon l'Agence Internationale de l'Énergie tandis qu'entre 1990 et 2017, seuls les secteurs du transport et de l'énergie ont vu leur part dans le total des émissions croître respectivement de 42 à 46 % et de 22 à 24 %. Le financement de la mobili-

té et sa décarbonation sont désormais les deux faces d'une même médaille.

Or, qu'il s'agisse des Gilets jaunes en France ou des émeutes suscitées au Chili par l'augmentation du tarif des transports en commun, l'actualité récente a montré que, sans même parler de décarbonation, la refonte d'un système de financement peut se heurter à des oppositions fortes.

Villes et États ne sont pas pour autant désarmés face au défi du financement de la mobilité. Comme le montrent des exemples internationaux, à différentes échelles territoriales, de nombreux instruments de financement de la décarbonation de la mobilité existent. En alliant innovations technologique, technique et politique, des villes telles qu'Oslo, Hong Kong, New York ou des États comme l'Oregon ont mis en place ou expérimentent des solutions efficaces, reposant sur une refonte des outils fiscaux traditionnels (redevance kilométrique, taxe ou quotas sur l'enregistrement des véhicules) ou encore sur le développement de taxes assises sur des actifs fonciers ou immobiliers.

L'analyse de ces différents exemples étrangers rappelle cette évidence : il n'existe pas de solution miracle et unique pour financer la mobilité. Mais elle est riche d'enseignements car elle montre qu'en mettant l'accent sur le « comment faire ? » autant que sur le « quoi faire ? », des pistes d'ac-

tion multiples se dessinent, aussi nombreuses qu'efficaces.

PAS DE SOLUTION UNIQUE MAIS DES APPROCHES COMBINÉES

Si l'histoire et la culture ont forgé des schémas de financement différents selon les pays, des similarités existent néanmoins entre les systèmes existants, au premier rang desquels la nature des contributeurs au système de financement. En effet, la mobilité est majoritairement financée par le triptyque « contribuable, usager, entreprise ». Toujours d'actualité, ce triptyque montre pourtant quelques signes d'essoufflement face aux évolutions technologiques, économiques et sociales contemporaines.

Or, avec des solutions dont l'objectif premier n'est pas de financer la décarbonation, il est possible de faire coup double. On peut d'une part financer l'infrastructure, qu'il s'agisse de son exploitation ou de son extension, et d'autre part décarboner les mobilités associées à cette infrastructure. Dans le contexte actuel de relance, on peut même penser à un coup triple : se servir de ces leviers pour financer la reprise, notamment grâce à la mobilité décarbonée.

Des villes et des États montrent aujourd'hui la voie. Les récentes décisions

de la ville de New York illustrent cette approche consistant à panacher des solutions pour répondre à un double problème de saturation et de perte d'efficacité de son réseau de transport collectif d'une part, de congestion chronique de son réseau routier d'autre part. L'autorité organisatrice des transports de la mégapole (MTA) s'est donné comme objectif de proposer des alternatives crédibles à l'automobile en réinvestissant massivement dans le réseau de transport tout en réduisant la part modale de l'automobile dans le centre-ville. Elle est toutefois consciente du fait que la seule action sur l'offre de transport, dans un système qui figure déjà parmi les plus développés au monde, ne suffira pas. Pour enrayer cette double menace qui pèse sur son attractivité et sur la qualité de vie de ses habitants, la ville de New York met en place plusieurs leviers fiscaux dont l'assiette est très différente mais qui vont lui permettre de disposer de nouvelles ressources financières au service du financement de la mobilité et de transformer les usages en matière de mobilité. Ce sont ainsi 51 milliards de dollars qui vont être investis dans le système de transports collectifs dans les cinq années à venir. Le levier majeur de cette politique est un péage urbain qui sera introduit en 2021 par l'État et la ville de New York pour lutter contre la congestion, rendant de fait les transports terrestres plus efficaces, tout en mettant à disposition de la MTA de nouvelles ressources financières.

Parallèlement, l'ampleur du défi incite aujourd'hui New York à explorer de nouveaux mécanismes de financement de la mobilité. Ainsi, alors que la structure de son réseau fait d'elle l'une des villes les plus accessibles au monde, cette accessibilité a des répercussions directes sur le prix du foncier new-yorkais. À partir de 2020, une taxe fixe sur la propriété immobilière, créée en 1989 à l'échelle de l'État, va devenir progressive dans la ville de New York (*progressive mansion tax*), dont le produit sera affecté au budget de la MTA et dédié au financement de ses projets. Ainsi, si les acquéreurs d'un bien immobilier devront payer une surtaxe de 1 % pour des biens dont la valeur est comprise entre 1 et 1,99 million de dollars, ce taux s'élèvera à 3,90 % de la valeur du bien pour des acquisitions d'un montant supérieur à 25 millions de dollars. Ce sont ainsi 365 millions de dollars par an qui viendront abonder le financement des projets d'investissement de la MTA. Soulignons au passage que ce lien établi entre, d'une part, les valeurs foncière et immobilière, d'autre part la mobilité, qui vise à capter une partie de la rente foncière privée suscitée par un investissement public pour la retourner vers le secteur public, est particulièrement efficace et utilisé par nombre de territoires. C'est ainsi que Copenhague a financé son programme d'extension de la ligne de métro desservant l'aéroport, tout en développant un nouveau quartier sur d'anciennes friches industrielles. La valorisation du foncier et le développement immobilier

sont également au cœur du développement du système de transports collectifs de Hong-Kong, ce mécanisme de *land value capture* représentant d'ailleurs la majeure partie des revenus de l'autorité organisatrice locale, la MTR.

Une dernière spécificité du plan new-yorkais de financement des investissements de mobilité mérite d'être relevée. Une taxe sur les livraisons est introduite, mettant également à contribution la mobilité des biens et des services, qui explose sous l'effet du commerce en ligne. La logique qui préside à la création de cette nouvelle taxe est cruciale. Elle rappelle que, du point de vue de ses externalités (congestion, pollution, bruit), la mobilité forme un tout et que les systèmes qui la rendent possible doivent viser, à travers leur financement, à internaliser autant que possible ces externalités. À cet égard, l'angle mort que représente aujourd'hui la logistique, urbaine ou non, dans les politiques de financement de la mobilité, n'est pas soutenable à terme. La croissance continue et exponentielle des flux de livraisons, notamment sous l'effet du commerce électronique, crée des externalités si fortes que la question d'une évolution de sa régulation doit être posée. Le second enseignement très riche de la démarche new-yorkaise tient à la résilience du système mis en place. Si le produit de la taxe sur le commerce électronique est aujourd'hui modeste, il ne fait pas de doute que la croissance exponentielle de ce secteur va rendre cette taxe très dynamique et

permettre une montée en puissance de son produit.

(DÉ)PENSER À LA BONNE ÉCHELLE : LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE TERRITORIALE

La mobilité est un système complexe qui s'inscrit dans une logique territoriale. Se déplacer dans un centre urbain dense, où la demande de mobilité est servie par une offre pléthorique, qui va de la marche à pied, gratuite, aux VTC onéreux, en passant par un transport en commun dont l'utilisateur ne paye souvent qu'une faible part, n'a rien à voir avec un déplacement en grande périphérie d'une ville ou en zone rurale où la voiture est généralement l'unique option. Puisque les enjeux de la mobilité sont clairement spatialisés, il faut également adopter une approche spatiale, territoire par territoire, lorsque sont posées les questions de son financement. La France l'a appris à ses dépens : adopter des mesures tous azimuts, descendantes et uniformes, comme une taxe carbone qui frappe y compris des mobilités rurales ou périphériques pour lesquelles n'existe aucune alternative à l'automobile, sans que les usagers reçoivent en retour un bénéfice de cette taxe, ne peut plus être envisagé. Quand l'objectif de financement de la mobilité se double de la nécessité d'envoyer un signal-prix afin de

modifier la demande, il importe en effet que les usagers perçoivent un lien direct entre l'augmentation des coûts liés à leurs déplacements et la contrepartie qu'ils en retirent sur le territoire dans lequel ils déploient quotidiennement leur programme d'activités.

L'exemple récent de Cincinnati aux États-Unis est illustratif d'une approche qui combine efficacité et durabilité de la mesure du financement d'une part, changement d'échelle d'autre part. Une majorité de réseaux de transports publics aux États-Unis sont financés par des taxes sur la valeur ajoutée. Cincinnati a cependant choisi dans les années 1970 de financer son réseau par une taxation sur les revenus (*county tax*) à l'échelle de la ville. Désireuse de rejoindre le modèle dominant en asseyant le financement de sa mobilité collective sur la TVA, la ville ne s'est cependant pas contentée d'un changement de taxe, donc d'assiette fiscale mais a aussi fait évoluer son assiette territoriale. Ainsi, en juin 2020, les électeurs de Cincinnati ont approuvé l'augmentation de la TVA de 0,8 %, active en avril prochain, dont le produit sera affecté au financement du programme « *Reinventing Metro* » dont l'objectif est d'améliorer les transports collectifs en matière de fréquence, de fiabilité, d'augmentation des amplitudes horaires et d'amélioration des services rendus au client. Cette augmentation de taxe doit apporter 130 millions de dollars supplémentaires par an durant les vingt-cinq prochaines années. Dans un se-

cond temps, l'augmentation de la TVA sera suivie par une baisse de la taxe sur les revenus, ce qui, par la même occasion, permet de transférer le financement des transports de la municipalité au comté.

La nécessité d'une approche à la bonne échelle est également ce qui a guidé la ville d'Oslo, en Norvège, lorsqu'elle a mis en place son péage urbain à la fin des années 1980 pour financer les infrastructures routières (Granfoss Tunnel, Festning tunnel, route européenne E18, etc.) et les services de mobilité permettant de répondre à la croissance de la demande. Loin de venir remplir les seules caisses de la capitale norvégienne, c'est au bénéfice d'une échelle territoriale plus large, en l'occurrence de la municipalité d'Oslo et du comté voisin d'Akershus, que le péage a été mis en place.

UN MOUVEMENT DE FOND : VERS UNE ÉVOLUTION MAJEURE DE L'ASSIETTE DE FINANCEMENT

Les exemples de New York et Cincinnati sont tous deux illustratifs d'un mouvement tectonique qui travaille en profondeur l'évolution du financement de la mobilité aux États-Unis, visant à en faire évoluer et à en diversifier l'assiette (valeur ajoutée, immobilier, e-commerce). S'il vaut pour

le financement des systèmes urbains de mobilité, ce constat est tout aussi patent s'agissant de la mobilité interurbaine.

Historiquement, les modèles de financement de la mobilité aux États-Unis ont été fondés sur la consommation de carburant. Ce système de taxe sur le carburant, inventé aux États-Unis en 1919 et depuis copié dans le monde entier, a permis un développement massif de la mobilité routière et autoroutière parce qu'il présente un triple avantage. Tout d'abord, il s'affranchit de tout besoin en infrastructures supplémentaires pour assurer la collecte (barrière de péage, etc.). Ensuite, le coût de sa collecte est réduit puisque le système ne nécessite pas ou peu de présence humaine. Enfin, ce système a l'intérêt de créer une corrélation entre le volume d'essence consommé, donc le nombre de kilomètres parcourus, et les revenus alloués à la construction et à la maintenance des infrastructures. Ce système a été profondément ébranlé avec le choc pétrolier des années 1970, qui a ouvert une nouvelle ère, marquée par un accroissement spectaculaire de la performance de la motorisation thermique et donc par une demande de mobilité accrue par ces gains d'efficacité énergétique. La conséquence financière en est la décorrélation croissante entre les revenus issus des taxes sur les carburants et l'usage réel des infrastructures routières, dans un contexte d'explosion de la demande de mobilité sous le double poids de la croissance démographique et de l'augmentation de la

richesse par habitant. Le gel des taxes fédérales sur l'essence depuis les années 1990 et la montée en puissance de la mobilité électrique ont achevé de fragiliser le système, aujourd'hui en sursis.

C'est l'État de l'Oregon qui s'est le premier saisi du problème, ce qui est tout sauf anodin. Il est en effet l'inventeur de la taxe sur les carburants alors qu'en 1919, les Ford T produites par millions roulaient dans la boue et qu'il a fallu construire tout autant de kilomètres de routes pour permettre le déploiement de la motorisation de masse. Aujourd'hui, l'Oregon cherche de nouveau à inventer le financement de la mobilité routière du XXI^e siècle. Devant la dégradation de son réseau routier et faisant le constat de la diminution progressive du produit de sa principale ressource de financement des infrastructures routières, il expérimente depuis 2013 un programme ambitieux visant à se doter d'une ressource de financement pérenne : une redevance kilométrique (*road user charge*). Son objectif est de rétablir la corrélation entre l'usage croissant de l'infrastructure routière et les revenus permettant de le financer. Dans ce système, l'utilisateur de la route paie un montant variable, dépendant du nombre de kilomètres parcourus. Encore expérimental à ce jour, ce système est fondé sur le principe d'une *flat tax* : en d'autres termes, le montant de la redevance est le même pour l'ensemble des usagers, indépendamment du type de motorisation ou de véhicule utilisé. L'expérimentation orégonaise a fait

des émules à l'échelle nationale : l'organisation orégonaise qui la gère est aujourd'hui à la tête d'une coalition de quinze États fédérés volontaires de l'Ouest américain, regroupés sous le nom de *Western Road Usage Charge Consortium*. Si tous ces États n'en sont pas au même stade d'avancement (recherche, programmes pilotes ou instauration prochaine), leur alliance a pour objectif de mettre en place ce nouveau système de taxation à l'échelle pluri-étatique afin de réaliser des économies d'échelle dans la gestion du système.

Cette démarche mérite d'être attentivement suivie dans les années à venir : en consacrant le passage d'un modèle de taxation fondé sur la consommation (carburant) à un modèle fondé sur l'usage (infrastructure), elle s'inscrit dans une lame de fond portée par la transformation de l'économie sous l'effet de la révolution numérique, qui valorise l'usage et l'individualisation de la tarification. Les consommateurs portent d'ailleurs largement ce mouvement. Ainsi, en 2018, si près de 73 % des Américains se disaient prêts à augmenter leur contribution financière pour mettre à niveau leur système d'infrastructure routière, notons que, parmi eux, 63 % consentaient à payer des péages supplémentaires contre 37 % qui étaient prêts à financer cette mise à niveau par le biais de taxes supplémentaires¹. De la même manière,

1 - HNTB, *America THINKS 2018 Survey Compilation: Americans' views on U.S. transportation issues*, THINK Infrastructure So-

plusieurs enquêtes conduites aux États-Unis attestent d'une préférence pour le recours au péage plutôt que pour l'augmentation des taxes lorsqu'il s'agit de financer la mise à niveau et la construction d'infrastructures routières. Cette préférence pour la tarification à l'usage (péage, redevance) plutôt que le recours à des taxes supplémentaires s'explique en partie par la perception, chez les usagers, d'un poids excessif de la fiscalité mais aussi par le fait que, contrairement à une augmentation de la fiscalité, le péage garantit l'équité horizontale, à savoir l'application du principe pollueur-payeur².

UN IMPÉRATIF CATÉGORIQUE : CONSTRUIRE L'ACCEPTABILITÉ D'UN NOUVEAU SYSTÈME DE FINANCEMENT

Les exemples évoqués précédemment montrent à l'envi que les solutions de financement d'une mobilité qui répondent aux

lutions, 2018. [En ligne : <https://www.hntb.com/wp-content/uploads/2019/11/America-THINKS-2018-Compilation.pdf>] (Consulté le 26 février 2020).

2 - Johanna Zmud, Carlos Arce, *Compilation of Public Opinion Data on Tolls and Road Pricing*, National Cooperative Highway Research Program, Synthesis 377, 2008.

enjeux du XXI^e siècle sont multiples. Comment expliquer dès lors l'inertie qui régit aujourd'hui le financement des systèmes de mobilité quand bien même nul ne met en doute la nécessité d'adapter la mobilité ? La réponse tient en un mot : l'acceptabilité. Elle est aujourd'hui un prérequis pour asseoir et garantir la transformation du système de financement de la mobilité.

S'il est abondamment utilisé, ce terme est finalement peu défini. Plutôt que d'en donner une définition abstraite, il est plus intéressant d'étudier comment les pays et territoires qui ont effectivement transformé – ou sont en train de le faire – leur système de financement de la mobilité lui donnent corps.

Le premier enseignement majeur tiré de ces expériences étrangères tient à la prééminence du projet et de la vision sur les outils. Les stratégies choisies par ces territoires ont en commun la définition d'une feuille de route et d'objectifs clairs, la question des outils n'étant abordée qu'en deuxième instance. À chacune d'elles correspond en outre une méthodologie fondée sur la concertation avec les acteurs du territoire, condition essentielle au succès de la transition des systèmes de financement de la mobilité. Ce sont sans doute les pays scandinaves qui ont le mieux systématisé cette approche visant à faire d'abord partager le constat du problème à résoudre, ensuite à faire adhérer les usagers à la vision et au projet, avant de les convaincre de

la pertinence des outils nécessaires à leur mise en œuvre. Autant dire que le temps est un facteur-clé dans la construction de l'acceptabilité : cela signifie à la fois qu'il faut prendre le temps de la discussion et qu'un phasage-clair de la démarche est nécessaire. L'exemple de la mise en œuvre progressive de la taxe carbone suédoise, qui fêtait l'an dernier son trentième anniversaire, est à cet égard archétypal. Fruit d'un contrat multipartisan et intergénérationnel – sa montée en puissance s'est étalée sur vingt-cinq ans – la taxe carbone y est aujourd'hui de 114 euros par tonne de CO₂ (50 euros en France) sans que cela ne provoque de contestation. Son acceptabilité tient en grande partie à un calendrier de mise en place précis, chiffré et pédagogique, notamment sur l'affectation des recettes. En 2002, 25 % des Suédois étaient favorables à la mesure, chiffre porté en 2019 à 45 %.

Le cas suédois nous livre un deuxième enseignement majeur, également observé dans les exemples de mise en place de péages urbains : les usagers d'un système de mobilité acceptent d'autant plus de le financer qu'existe un lien direct entre l'augmentation des coûts liés à leurs déplacements et la contrepartie effective qu'ils en retirent, notamment à travers les nouveaux services de mobilité qui leur sont proposés. À cet égard, une enquête menée en 2000 dans plusieurs villes européennes mettait en avant l'acceptabilité de mesures visant à mieux gérer les flux de déplace-

ments, telles que la réduction du nombre de stationnements, la mise en place de parcs relais, l'installation d'un péage urbain, etc. On y constate la préférence des sondés pour l'amélioration des transports collectifs et la construction de parc-relais supplémentaires, dont les taux d'acceptabilité s'élèvent respectivement à 94 % et 91 %. Cette appétence peut s'expliquer, d'une part, par le fait que ces deux mesures sont gages de nouvelles solutions et donc d'une palette de choix élargie en matière de déplacements³ et, d'autre part, par le fait que les habitants sont habitués à ce type de mécanismes, communément utilisés pour réguler la demande de déplacement. L'acceptabilité se trouve encore renforcée lorsque les revenus liés à l'internalisation des externalités négatives de la circulation, au travers d'un péage notamment, sont réinvestis dans les transports publics. L'effet est encore plus fort lorsque ces investissements sont réalisés sur le territoire où la tarification a été mise en place⁴.

Telle est exactement l'expérience d'Oslo. Le péage urbain mis en œuvre dans les années 1990 pour financer de nouvelles infrastructures routières a été accepté aussi parce que les revenus nets qu'il a créés ont été fléchés clairement non seulement vers lesdites infrastructures mais également, à

hauteur de 20 %, vers le développement de transports en commun. Et quand il s'est agi, à la fin des années 1990 puis des années 2000, d'en augmenter le prix pour réguler la congestion et améliorer la qualité de l'air, c'est là encore le fléchage d'une partie de l'augmentation du prix vers l'investissement dans les transports en commun et dans le système cyclable qui a conditionné son acceptation sociale. La stratégie de la capitale norvégienne est payante en termes d'acceptabilité. Un sondage conduit en 1990, avant l'installation du péage urbain d'Oslo, indiquait que près de 70 % des sondés se disaient opposés à l'outil. En 2009, si 54 % des sondés avaient encore une image négative du péage urbain, ils étaient 74 % à se déclarer disposés à payer davantage si les revenus étaient alloués à l'amélioration des infrastructures routières, des transports collectifs et de l'action municipale en faveur de l'environnement⁵. Cela montre le rôle central joué par l'information et la connaissance dans la construction de l'acceptabilité de tels projets et dans leur réussite.

*
* *

Impérative, l'évolution des mécanismes de financement des systèmes de mobi-

3 - Bernhard Schlag, Jens Schade, *Public acceptability of traffic demand management in Europe*, Traffic and Traffic Engineering and Control, janvier 2000.

4 - Geertje Schuitema, Linda Steg, *Ibid.*

5 - John Walker, *The Acceptability of Road Pricing*, RAC Foundation, mai 2011. [En ligne : https://www.racfoundation.org/wp-content/uploads/2017/11/acceptability_of_road_pricing-walker-2011.pdf] (Consulté le 26 février 2020).

lité est également possible. En alliant innovations technologique, technique et politique, plusieurs villes et territoires sont parvenus à apporter des solutions ou esquissent des pistes de résolution crédibles au problème du financement d'une mobilité compatible avec les enjeux du XXI^e siècle que sont la lutte contre les inégalités sociales et la résolution de la crise climatique.

Redevance kilométrique, péage urbain, captation des rentes foncières et immobilières, taxation des livraisons en centre urbain... : les voies de résolution du problème sont nombreuses sans qu'aucune cependant ne parvienne, à elle seule, à

apporter une réponse de long terme aux problèmes de financement. L'urgence ne consiste donc pas à agir tous azimuts, de manière indifférenciée : elle consiste à penser et dépenser à la bonne échelle, à partir des territoires et de leurs spécificités, en établissant un ordre de mérite des solutions à déployer et en les combinant si nécessaire.

Et, paradoxe qui n'est qu'apparent, l'urgence demande du temps : celui du partage de la vision et du projet, celui de l'expérimentation et celui de la discussion. Mais ce temps est, seul, gage de la mise en place de systèmes pérennes, évolutifs et acceptés ■

GEORGES POMPIDOU INAUGURE LE DERNIER TRONÇON DE L'AUTOROUTE DU SUD

Les 29 et 30 octobre 1970, Georges Pompidou se rend en Bourgogne pour inaugurer le dernier tronçon de l'autoroute du Sud, entre Pouilly-en-Auxois et Mâcon. Il visite ainsi Pouilly-en-Auxois, Beaune, Châlons-sur-Saône, Mâcon, Lyon. Le Président est le premier à circuler sur la nouvelle portion d'autoroute, au volant d'une R16. S'arrêtant sur l'aire de Savigny-les-Beaune, il prononce un discours qui envisage les autoroutes sous un triple aspect : le réseau rapide au service de l'économie, l'outil d'aménagement du territoire, l'instrument d'une libération individuelle.

Mesdames et messieurs,

IL EST SYMBOLIQUE que ce soit sur le territoire d'une commune, connue depuis toujours pour la qualité de son vignoble et de ses vins, que nous inaugurons aujourd'hui un ouvrage d'art qui est tourné, lui, vers les formes modernes et nouvelles de l'économie et qui pour autant n'en traverse pas moins avec amour et satisfaction ces vieux paysages de vignobles. Je remercie le président Collaveri de m'avoir épargné l'énumération de tous ceux qu'il conviendrait de remercier ici et en particulier non seulement les dirigeants mais les travailleurs qui ont collaboré à la réalisa-

tion de cette autoroute. Tout leur a été dit et je ne puis que m'associer aux paroles qui ont été prononcées.

Si aujourd'hui le président de la République vient inaugurer cette dernière partie de l'autoroute en présence de plusieurs membres du gouvernement, en présence de toutes les personnalités de la Bourgogne et les dirigeants d'entreprises, de sociétés, d'organismes nationaux qui collaborent ici et ailleurs à la réalisation des autoroutes, c'est que cette inauguration revêt un sens important non seulement par la qualité, la grandeur de l'ouvrage puisque pour la première fois quelque mille kilomètres

traverseront notre France de part en part, mais aussi parce que la décision qui a été prise en 1962 est de celles qui marquent un tournant dans la conception même des autoroutes.

C'EST POUR MOI, JE L'AVOUE, une certaine satisfaction, ayant été à l'origine de cette décision qui a amené le gouvernement à prendre position, c'est pour moi une satisfaction particulière que de pouvoir aujourd'hui l'inaugurer et constater que la tâche entreprise a été permise.

Comme le rappelait M. Collaveri, pendant longtemps la France s'est bercée de l'idée qu'elle avait un magnifique réseau routier, ce qui est vrai, et que par conséquent elle n'avait pas besoin d'autoroute et c'est ainsi qu'en 1958 nous avions encore moins de 100 kilomètres d'autoroute en service. Mais, par la suite, la décision de 1962 marquait un changement peut-être plus important encore car si le développement de la circulation automobile qui, en France, avait dépassé toutes les prévisions, rendait manifestement insuffisant en un certain nombre d'endroits notre réseau routier, c'était en particulier le cas pour le dégagement des grandes villes, c'était le cas dans les zones de densité particulière.

Nous avons tendance, nos administrations avaient tendance à considérer en quelque sorte que l'autoroute n'était rien d'autre qu'une route améliorée permettant une circulation plus rapide, plus régulière,

plus dense et que par conséquent le réseau autoroutier devait se concevoir en fonction des besoins existants de la circulation. Et partout sur nos routes on voyait apparaître ces petits cordons qui permettaient de compter le nombre de voitures qui passaient et en fonction de cette densité de circulation on décidait un moment ou à l'autre s'il y avait lieu de passer à l'autoroute.

Une telle conception conduisait évidemment à des choses très utiles comme par exemple les autoroutes de dégagement autour des grandes villes et de Paris d'abord, comme aussi à certaines liaisons particulièrement chargées au point de vue de la circulation. Mais à mon avis une telle conception négligeait ce qu'il y a de plus important dans l'autoroute, c'est-à-dire son caractère lié à l'activité économique, au développement de l'activité économique et le fait que l'autoroute n'est pas simplement chargée de faciliter la circulation, mais de répondre à des besoins, de les changer, en quelque sorte de les créer, en créant l'activité, en développant l'économie, en étant ce qu'on appelle un facteur d'entraînement.

C'est le sens que j'ai voulu donner à la décision en 1962, que j'ai fait adopter par le gouvernement, en prenant position pour l'autoroute de Lille à Marseille sans me préoccuper de savoir si en telle ou telle partie du circuit la circulation telle qu'elle existait n'exigeait pas immédiatement la voie autoroutière. Je le faisais, et le gouverne-

ment l'a fait consciemment et nous avons tenu contre toutes les difficultés y compris les difficultés budgétaires. Le ministre de l'Équipement ici présent doit se rappeler qu'alors que j'étais simple député, je lui ai écrit, en une année où le budget était particulièrement sévère, pour lui demander de faire attention à ne sacrifier, en aucun cas, cette priorité essentielle qui était l'achèvement de l'autoroute Lille-Marseille. Et le ministre de l'Équipement a parfaitement tenu ce que le gouvernement précédent avait promis.

UNE TELLE CONCEPTION DE L'AUTOROUTE entraîne un certain nombre de conclusions et de conséquences.

D'abord, je le répète, l'autoroute doit être continue. L'autoroute est l'équivalent de ce qu'est dans l'organisme humain le système circulatoire, elle apporte la vie et par conséquent, on n'imaginerait pas des artères qui auraient des goulots d'étranglement sous prétexte qu'à cet endroit-là l'autoroute doit être interrompue, c'est sa première et nécessaire caractéristique. Toute interruption constitue un goulot d'étranglement et par conséquent enlève à l'autoroute l'essentiel de sa capacité économique, de sa virtualité économique.

Deuxième conséquence ; ouvrons la carte, regardons-la ; la France aujourd'hui fait partie d'un ensemble, l'économie traverse les frontières, à l'intérieur de la Commu-

nauté économique bien entendu où toutes frontières sont abolies pour la circulation des marchandises et même des hommes et avec nos autres voisins, qu'ils soient ou non candidats à entrer dans la Communauté économique. Par conséquent, l'autoroute doit être liée à l'étranger, elle doit rejoindre les réseaux routiers étrangers, c'est une deuxième condition ; elle doit être un élément d'un développement économique à l'échelle européenne. C'est ce qui se fait, c'est ce qui devra se faire aux deux extrémités de cette autoroute en reliant d'une part Lille au réseau autoroutier belge, en reliant d'autre part Marseille au réseau autoroutier italien et aussi et peut-être par priorité à l'Espagne par Montpellier et Perpignan.

Mais il y a encore un troisième aspect que je voudrais souligner. À partir du moment où l'on considère que l'autoroute est un élément de création économique, il est évident que se pose le problème de la répartition de cette activité économique sur l'étendue de tout le territoire. C'est le problème de l'aménagement du territoire et il n'est point étonnant que M. le Ministre, délégué au Plan et à l'Aménagement du Territoire, soit ici présent. En effet puisque l'autoroute mène l'activité, elle intéresse éminemment tous ceux qui ont la charge de répartir harmonieusement les activités économiques sur l'ensemble du territoire national.

Il ne s'agit donc pas simplement d'avoir une voie qui traverse la France du nord-

ouest au sud-est ; il s'agit d'avoir tout en comprenant la nécessité des autoroutes de dégagement, pour les grandes agglomérations urbaines, il s'agit d'avoir tout un quadrillage, tout un réseau autoroutier qui amène la vie à toutes les régions de France, de même, je le répète, que nos artères amènent le sang dans les tissus les plus épais jusqu'aux extrémités du corps. Et en particulier nous devons veiller à ce que ce réseau autoroutier ne soit pas conçu comme l'ont été un peu trop notre réseau ferroviaire et notre réseau routier lui-même, en étoile autour de Paris. Bien entendu, la liaison avec Paris est très importante pour toutes nos régions. Mais il est au moins aussi important de quadriller la France du nord au sud et d'est en ouest, de telle manière que toute l'activité ne soit pas en quelque sorte happée par la région parisienne mais qu'elle puisse au contraire être répartie, et qu'ainsi nous mettions en liaison toutes nos régions les unes avec les autres, et non seulement les unes avec les autres mais avec les pays européens qui nous bornent à l'est et au nord-est. C'est ce qui doit être fait.

Et puisqu'aujourd'hui nous sommes ici sur cette autoroute A6, je dis très clairement qu'il importe de commencer rapidement la construction vers Dijon de l'autoroute A35 Beaune-Dijon qui sera le commencement de l'autoroute reliant la Bourgogne à la Lorraine, et au-delà de la Lorraine au nord-est européen. Je dis qu'il conviendrait également de com-

mencer et de commencer, je l'espère dès 1971, la construction de l'autoroute A36 vers la Franche-Comté, au sud de l'Alsace et en Allemagne. Et naturellement ces autoroutes devront ultérieurement se prolonger vers l'ouest de telle manière que nos régions d'Alsace et de Lorraine soient reliées à travers la Bourgogne jusqu'à l'Océan, de la même manière que la région lyonnaise et par conséquent genevoise devra être reliées au sud-ouest aquitain. Toutes ces liaisons transversales seront la base même du dispositif économique futur de la France et de la répartition en particulier des industries.

Tout cela est ambitieux, je le reconnais, tout cela coûte cher et il a fallu trouver beaucoup d'argent dans le budget, des ressources nouvelles, des formes nouvelles de financement, tout s'y est mis et nous pouvons constater que nous avons, durant ces dernières années, réussi à marcher à peu près au rythme de 150 kilomètres d'autoroute par an et que nos ambitions désormais sont de doubler ce rythme, cette cadence et de marcher à la cadence de 300 kilomètres d'autoroute par an.

DERNIÈRE QUESTION, est-ce que l'autoroute tuera les autres moyens de communication ? Je ne le crois absolument pas, qu'il s'agisse du réseau fluvial, qu'il s'agisse naturellement de la voie ferrée, qu'il s'agisse du développement des transports aériens.

Mais quels sont les rapports de l'autoroute et de la route traditionnelle ? Et bien tout d'abord, on le comprend bien, la route continuera à prolonger en quelque sorte l'autoroute. Elle sera le moyen de diffuser cette activité économique que crée l'autoroute et de la transporter jusque dans les petites villes et même dans les villages et la route ainsi complètera le rôle d'aménagement du territoire qui est essentiel dans l'autoroute.

Mais en même temps, je souhaite que le développement du réseau autoroutier puisse rendre à nos routes et à l'automobile une de leurs qualités premières qui ces dernières années a tendu à disparaître.

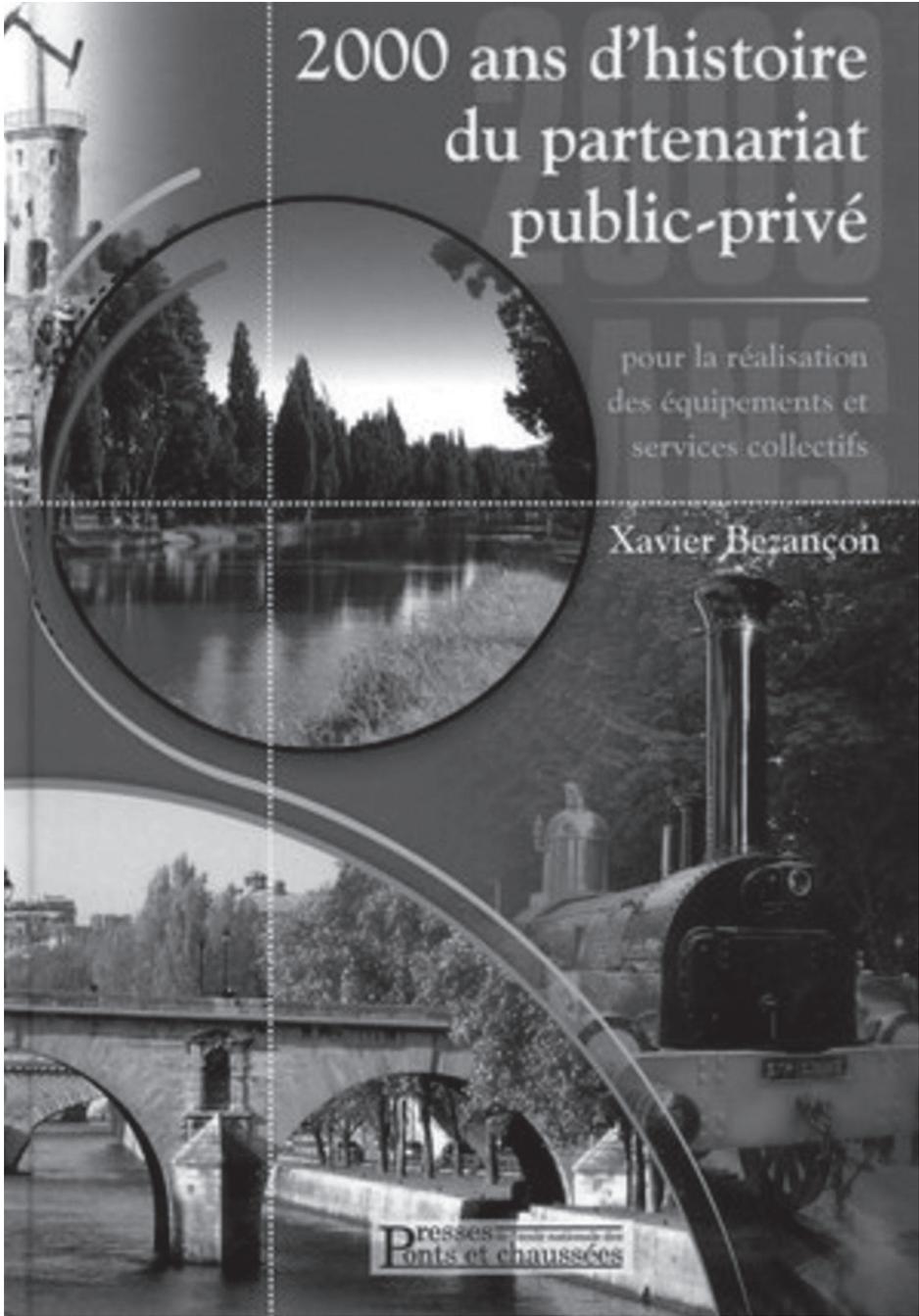
Certes, l'automobile est un élément du travail, c'est un instrument de travail, mais qui ne voit qu'elle était aussi l'automobile individuelle, un instrument de libération, la possibilité pour l'homme d'échapper aux contraintes nécessaires trop souvent du transport en commun, la possibilité de se rapprocher de la nature, de retrouver la géographie de notre pays, dont les routes épousent le sol et suivent les cours de nos vallées et retrouvent même notre histoire en allant de ville en ville et de clocher en clocher. Tout cela a tendu, il faut bien l'admettre, à disparaître, et nous sommes à l'heure actuelle plutôt sensibles à l'aspect, désolant souvent, de ces longs rubans automobiles progressant lentement un peu comme les migrations de fourmis.

J'espère et je souhaite que grâce au développement du réseau autoroutier et grâce aussi à l'éducation des Français automobilistes, on pourra à la fois avoir le réseau économique de circulation intense qui est nécessaire à un pays moderne et puissant et retrouver par la route et par la voiture individuelle ce facteur de libération qu'elle constituait à l'origine et qui répond profondément à l'individualisme français.

Il me reste, mesdames et messieurs, à espérer que dans ce grand mouvement d'expansion de développement qui est celui de la France à l'heure actuelle et qui atteint tout le monde, grâce à l'achèvement de cette autoroute, la Bourgogne en profite largement, et devienne et redevienne une région non pas seulement célèbre par ses vignobles ou ses monuments, mais d'une activité économique intense grâce à sa situation incomparable au carrefour des autoroutes européennes.

*Discours issu de la collection
« Œuvres choisies » éditée
par l'Institut Georges Pompidou*





2000 ans d'histoire du partenariat public-privé

pour la réalisation
des équipements et
services collectifs

Xavier Bezançon

Presses de l'Institut national des
Ponts et chaussées

L'AUTOROUTE CONCÉDÉE, OUTIL DU LONG TERME AU SERVICE DE LA RELANCE ÉCONOMIQUE

L'arrêt brutal de l'activité dû à l'épidémie de coronavirus a entraîné une récession économique, des faillites d'entreprises et une forte hausse du chômage. Investir dans les infrastructures de transport pourrait être un outil efficace pour relancer la croissance.

Pierre COPPEY

Directeur général adjoint de VINCI
Président-Directeur général de VINCI Autoroutes

« *L'unité de circulation s'est accomplie justement dans ces vingt dernières années, non par les seuls chemins de fer, mais par les routes, surtout par des millions de sentiers tout nouveaux. La vie, le sang du Languedoc, de la Provence, en un moment coule en Alsace. Couper là-dedans, grand dieu ! Ce sont des veines et des artères. Couper, c'est tuer le tout* »

Jules Michelet, *La France devant l'Europe* - 1871

L'ancien Premier ministre, Édouard Philippe, le rappelait dans son discours d'ouverture des Assises de la mobilité en septembre 2017 : « 40 % de la population réside dans un territoire sans transports collectifs. Et dans ces zones, c'est la voiture ou rien ». De fait l'analyse des déplacements sur le territoire national montre que la route représente plus de 85 % des flux de transports, tant pour le trafic passager que pour le trafic marchandise. La voie

ferrée ne concentre que 10 % des flux, l'avion 2 % et les transports fluviaux 1 %. C'est dire l'importance vitale de la route dans la vie de la Nation. Cette prépondérance modale de la route se maintient à ce niveau très élevé depuis 25 ans pour le transport de voyageurs, elle a même progressé de 15 % s'agissant du transport de marchandises en dépit de tous les efforts déployés par les pouvoirs publics en faveur du ferroviaire.

Chaque jour, 75 % des actifs utilisent leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail, malgré des conditions de circulation fortement dégradées en périphérie comme dans les villes, en particulier dans les métropoles et leur bassin d'emploi (Paris, Lyon, Montpellier, Bordeaux, Marseille, Strasbourg...). Ces zones métropolitaines, où se concentrent la croissance et les emplois de demain, connaissent des situations d'embolie qui menacent leur qualité de vie et leur attractivité. Épine dorsale d'un réseau routier d'un million de kilomètres, les 12 000 km d'autoroutes du réseau français constituent un outil majeur à la fois pour le désenclavement des territoires et pour l'équité entre les citoyens dans l'accès aux services et aux emplois. Ce dernier point est particulièrement crucial pour les 8 millions d'oubliés des transports en commun que compte la France, qui doivent quotidiennement parcourir plus de 15 kilomètres pour se rendre sur leur lieu de travail. Il y a moins de deux

ans, la crise des gilets jaunes l'a rappelé : se déplacer dans des conditions économiques et matérielles acceptables est un besoin fondamental. Le réseau autoroutier constitue aussi un pilier essentiel de l'économie, assurant de façon efficace le lien et les échanges entre les territoires. Enfin, l'autoroute est l'infrastructure routière la plus sûre, comme le montrent les statistiques nationales de sécurité routière qui confirment, année après année, que l'autoroute est cinq fois plus sûre que les routes nationales ou départementales.

La crise sanitaire liée au Covid-19 a aussi souligné le caractère indispensable de la mobilité routière pour assurer la continuité des missions essentielles à la vie du pays. À cet égard, le réseau autoroutier joue un rôle primordial dans le dispositif de résilience nationale : quand les autres modes de transport sont à l'arrêt pour des raisons de promiscuité physique entre passagers ou d'indisponibilité de personnel, l'autoroute permet d'assurer, dans des conditions très strictes de sécurité sanitaire, les activités de la chaîne de transport et de logistique des biens et des marchandises. Pendant toute la durée du confinement, nos autoroutes ont ainsi permis de maintenir le lien entre les territoires et avec les pays frontaliers, pour assurer en toute sécurité l'approvisionnement de produits de première nécessité, l'acheminement de matériel médical, le transfert de malades et la poursuite de

UNE AUTOROUTE AU SERVICE DE LA MOBILITÉ COLLECTIVE DU QUOTIDIEN

l'activité économique. Grâce à la mobilisation des personnels des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui ont continué de travailler durant la période de confinement, l'accueil des chauffeurs routiers sur les aires de service a été assuré. Pour pallier la fermeture des restaurants, les sociétés d'autoroutes de VINCI ont distribué gratuitement des repas et mis à disposition douches et sanitaires, le tout dans des conditions prophylactiques optimales. Indispensable maillon de la chaîne de résilience du pays, l'autoroute a démontré l'étendue et la solidité de ses capacités au service de la collectivité.

Les fondamentaux rappelés plus haut ont trouvé, avec l'épisode pandémique du printemps 2020, une résonance particulière. Parmi toutes les grandes infrastructures, les autoroutes sont celles qui disposent probablement des atouts les plus déterminants pour répondre aux défis de mobilité auxquels la quasi-totalité des pays font face, au premier rang desquels la mobilité du quotidien, la transition écologique et la résilience. L'autoroute de demain doit permettre d'améliorer la vie quotidienne de nos concitoyens, de décarboner les flux de circulation et de garantir la disponibilité de l'infrastructure en période de crise. Agir de façon déterminée sur ces sujets est aussi l'une des façons les plus efficaces de relancer la machine économique avec une récession qui pourrait approcher les 10 % en 2020.

Deux mois de confinement strict nous ont rappelé que la mobilité est un besoin élémentaire, à l'échelon local comme national. Les enquêtes de Pôle emploi indiquent que 15 % des employeurs citent les difficultés d'accès au lieu de travail comme un frein à l'embauche. En dépit de la digitalisation du monde, l'accès physique au territoire reste un facteur essentiel d'inclusion sociale et de développement économique.

La déconnexion entre domicile et lieu de travail, apparue il y a près de 30 ans, s'accroît à un rythme rapide. La politique des transports s'est trop longtemps concentrée sur les transports collectifs dans les grandes villes et sur les axes lourds interurbains, en négligeant les territoires périurbains et ruraux ainsi que les nœuds de congestion que sont devenues les périphéries des agglomérations.

Pour les citoyens, cette situation a un coût, principalement lié à l'usage individuel de la voiture. Ceux qui habitent loin de la ville sont en général ceux qui ont le plus faible pouvoir d'achat et qui doivent se déplacer le plus pour aller travailler. Les enquêtes montrent que le budget « mobilité quotidienne » des ménages les plus modestes

peut aller jusqu'à 150 euros par mois¹. À ces coûts directs, s'ajoutent les coûts indirects liés à la congestion aux abords des métropoles, issue de l'usage en solo de la voiture. À titre d'exemple, l'automobiliste francilien a perdu 150 heures dans les bouchons en 2018. Avec 300 à 400 kilomètres de bouchons quotidiens, la région Île-de-France détient le triste record européen de congestion. Seule la route permet d'irriguer finement des territoires à l'urbanisation étalée – comme le sont souvent les espaces interurbains français – mais à condition de lutter efficacement contre trois fléaux. L'autosolisme, avec un taux d'occupation de 1,06 personne par voiture pour les trajets domicile-travail, taux en baisse constante ; la congestion, essentiellement provoquée par ces faibles taux d'occupation ; les nuisances environnementales, créées par la pollution atmosphérique et sonore.

L'autoroute, avec des adaptations simples, permet d'offrir une alternative à l'autosolisme aux habitants des périphéries et des territoires ruraux ayant leur emploi dans une ville, ou ayant besoin de se rendre dans la ville la plus proche pour accéder aux soins et plus généralement aux services. Il est en effet possible d'optimiser la qualité et l'efficacité de l'offre de mobilité en périphérie des grands pôles économiques par des aménagements favorisant

l'intermodalité, le covoiturage, les mobilités actives – en particulier avec le vélo, sur de courtes distances – et la massification des flux via une circulation fluide des transports en commun sur voies autoroutières dédiées. Les réseaux de voies rapides peuvent être modernisés et mieux connectés aux réseaux de transport qui irriguent déjà les métropoles (RER, métros, tramways, bus...) grâce à des aménagements spécifiques (parcs relais, hubs multimodaux).

Concrètement, les territoires qui s'étendent jusqu'à 70-80 kilomètres du centre des métropoles sont irrigués par des voies rapides et des autoroutes. Ces réseaux peuvent accueillir des lignes d'autocars express. Sur l'autoroute A10, depuis le milieu des années 1990, une ligne de cars express permet de relier les villes de Dourdan, Longvilliers, Briis-sous-Forges à la gare RER de Massy-Palaiseau. Leur succès ne se dément pas. Sur l'A14 ou à Grenoble, des solutions similaires existent. Des voies réservées peuvent venir compléter les dispositifs. C'est le cas notamment sur l'autoroute A10. Elles garantissent un bon niveau de service à l'approche des métropoles ou dans des sections congestionnées. À Madrid, plus de 150 lignes d'autocars facilitent les déplacements des habitants de la grande couronne vers le cœur de ville. Elles sont interfacées aux autres modes de transport grâce à des « hubs » multimodaux savamment étudiés. Ces modèles optimisent les infrastructures existantes,

1 - Enquête Ipsos pour VINCI Autoroutes : <https://corporate.vinci-autoroutes.com/fr/actualites/francais-fractures-mobilite-territoires>

à moindres coûts. Ils sont plébiscités par leurs usagers et offrent l'avantage d'être rapides dans leur mise en œuvre, souples et évolutifs. Les métropoles françaises peuvent ainsi relever le défi consistant à retisser le lien avec le territoire dont elles tirent leur force.

Par exemple, pour prolonger le succès de l'expérimentation de l'arrêt des cars sur autoroutes à Briis-sous-Forge, il serait parfaitement envisageable de déployer ce concept vertueux sur la RN 118 ou la Francilienne, notamment pour améliorer la desserte du plateau de Saclay. Le bassin d'emploi de Versailles-Saclay compte environ 800 000 habitants répartis sur 72 communes. Plus de 400 000 emplois s'y concentrent (8 % des emplois d'Île-de-France), ainsi qu'un pôle scientifique de niveau mondial regroupant les centres de recherche de grandes entreprises et des écoles d'ingénieurs de premier plan comme l'École polytechnique. Sur ce territoire, la demande de mobilité est principalement liée aux trajets quotidiens domicile-travail. La desserte actuelle, essentiellement Est-Ouest avec les RER B et C, n'est pas à la hauteur des ambitions de ce territoire caractérisé par un fort dynamisme économique. Cet axe sera renforcé par le Grand Paris Express après 2025, alors que l'axe Nord-Sud, desservi par la RN 118, est sous-dimensionné. Saturée aux heures de pointe par des automobilistes seuls dans leurs voitures, mal connectée aux transports collectifs, la RN 118 pourrait être le

terrain d'aménagements visant à développer le transport collectif sur route, à organiser le passage d'un mode de transport à un autre (intermodalité) et à encourager les mobilités partagées. En optimisant l'utilisation des infrastructures existantes et en développant de nouveaux usages de mobilité, il est possible de réduire les fractures territoriales et de favoriser une plus grande cohésion sociale.

UNE AUTOROUTE INNOVANTE ET DURABLE, UNE SOLUTION POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'urgence climatique s'impose aujourd'hui à tous, citoyens, institutions, entreprises. Rapport après rapport, les scientifiques nous alertent sur la hausse continue de la température de la planète. Si nous ne prenons pas des mesures drastiques et immédiates de décarbonation de l'ensemble de nos activités, les dommages sur l'environnement seront irréversibles.

L'Union européenne est l'entité politique qui affiche les objectifs de transition écologique les plus ambitieux du monde, et il faut s'en réjouir. Dans la ligne des engagements de l'accord de Paris, l'UE prévoit d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Avant cette date, l'objectif de réduction de

50 %, voire 55 % des émissions de CO₂ dès 2030 s'imposera à tous. Le transport, avec 30 % des émissions de CO₂ à l'échelle de la France, doit accomplir un effort significatif pour contribuer à cet objectif. C'est le seul secteur dont les émissions ont continué à augmenter entre 1990 et 2015 malgré les gains d'efficacité technologique des véhicules. Les causes de cette augmentation sont bien connues : croissance du trafic, allongement des distances domicile-travail, augmentation du poids des véhicules, faible taux de remplissage des voitures, manque d'alternatives aux véhicules thermiques... Les déplacements sur autoroute représentent 20 % des émissions de CO₂ du secteur des transports et 6 % des émissions de CO₂ de la France. Comme tous les acteurs de la mobilité, les concessionnaires autoroutiers se retrouvent donc *de facto* au premier plan de la lutte contre le réchauffement climatique.

Infrastructure évolutive, capable d'accueillir toutes sortes de modes de transport, l'autoroute doit permettre d'accélérer le développement de la mobilité décarbonée sous toutes ses formes, en contribuant de façon massive à la transformation des usages. D'ailleurs, l'évolution des parts modales sur longue période montre qu'il n'est pas réaliste de penser relever le défi climatique en renonçant à la mobilité routière. Il faut, au contraire, décarboner la route et son usage. L'autoroute doit donc se transformer pour continuer à assurer son rôle structurant

dans l'économie, tout en contribuant à la dynamique de transition durable.

L'infrastructure autoroutière s'adapte déjà pour réduire son impact direct sur l'environnement. Chez VINCI Autoroutes, les émissions de gaz à effet de serre seront réduites de 40 % d'ici à 2030 grâce à la réduction de la consommation énergétique (rénovation des bâtiments et éclairage) et au recours à des sources d'énergie renouvelable, ou encore à la valorisation des déchets. La préservation des ressources en eau et de la biodiversité fait aussi partie des sujets d'attention. Dans tous ces domaines, des plans d'action détaillés et chiffrés font l'objet d'un suivi régulier au niveau du comité exécutif du Groupe VINCI. Notre conviction est simple : la performance environnementale est indissociable de la performance globale de l'entreprise. En prenant des engagements précis et mesurables, c'est l'ensemble de nos opérations qu'il s'agit de revisiter.

En réalité, peu d'infrastructures sont l'objet d'une attention aussi minutieuse aux questions d'insertion environnementale (biodiversité, eau, bruit...). À cet égard, le chantier en cours de l'A355 (contournement ouest de Strasbourg) est emblématique. Sur 25 kilomètres d'autoroute, 130 ouvrages se succèdent pour assurer la continuité écologique du territoire, dont 3 écoponts pour la grande faune, 2 viaducs de 400 mètres de longueur, 93 passages pour la petite faune. Soit au

total un ouvrage tous les 200 mètres. Pour améliorer l'intégration environnementale d'autoroutes plus anciennes et préserver la biodiversité, il est possible de déployer ce type d'ouvrages, permettant d'assurer la continuité écologique. De même, sur les autoroutes antérieures à la Loi sur l'eau (1992), des mises à niveau des zones vulnérables pour protéger la ressource en eau peuvent être réalisées. Pour limiter l'impact sonore de la circulation des murs anti-bruit ou des protections de façades peuvent être déployés.

Mais nous ne ferions qu'une partie du chemin si nous nous arrêtons à l'impact écologique de nos activités propres, celles que nous maîtrisons directement. Pour réussir, et bien que cela soit plus difficile, il nous faut réduire l'impact environnemental de nos sous-traitants, fournisseurs, sous-concessionnaires et clients. Nous accompagnons les premiers pour qu'ils comprennent nos objectifs et adoptent progressivement nos normes. Quant à nos clients, il n'échappe à personne que leurs moteurs – thermiques pour l'immense majorité – sont à l'origine de plus de 90 % des gaz à effet de serre sur le réseau autoroutier.

Pour accompagner l'indispensable transition écologique, l'autoroute doit donc faciliter l'usage des nouvelles énergies décarbonées, en particulier pour accélérer le déploiement des véhicules électriques. Il faut, par exemple, installer des bornes rapides (150 à 350 kW) sur toutes les aires

de services du réseau autoroutier et assurer l'alimentation électrique adéquate par le raccordement au réseau ou la production locale d'énergie renouvelable. Il est aussi nécessaire de développer les autres carburants alternatifs (hydrogène vert et biogaz). À cet égard, les lieux stratégiques que représentent les échangeurs et les aires d'autoroute peuvent parfaitement accueillir des stations de production d'hydrogène et/ou de stockage.

UNE AUTOROUTE RÉSILIENTE FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET AUX CRISES

Les ouvrages d'art sur les autoroutes concédées ne souffrent d'aucune faiblesse : leur maintenance par les concessionnaires et leur contrôle par la puissance publique sont parfaitement assurés. Certains ouvrages critiques peuvent cependant être renforcés en des points stratégiques pour assurer la pérennité de l'infrastructure et la continuité de service en cas d'événements extrêmes (événements météorologiques majeurs, catastrophes naturelles telles que inondations ou séismes...). À la suite de l'effondrement du pont Morandi à Gênes pendant l'été 2018, un rapport d'information sénatorial de juin 2019 a montré que 25 000 ponts français étaient

en mauvais état structurel et posaient des problèmes de sécurité et de disponibilité pour les usagers². Le dramatique accident de Mirepoix-sur-Tarn en novembre 2019 a confirmé cet inquiétant constat. Sans céder au catastrophisme, préserver les ouvrages de glissements de terrains ou de fragilisations consécutives à des stress climatiques permet de s'assurer de la disponibilité d'infrastructures d'importance vitale dans des temps qui n'ont jamais été aussi incertains.

UNE AUTOROUTE TOURNÉE VERS L'AVENIR ET L'INNOVATION, EN COHÉRENCE AVEC LES OBJECTIFS INDUSTRIELS DE LA NATION

Tout ce qui précède implique un saut qualitatif vers de nouvelles formes de mobilités. L'infrastructure autoroutière peut porter des équipements pour accompagner la décarbonation des flux, grâce par exemple au péage en flux libre – c'est-à-dire sans barrière de péage – actuellement déployé à Tours à titre expérimental. À terme, la généralisation du flux libre permettra de limiter les émissions de gaz à effet de serre induites par les cycles d'arrêt et de redé-

marrage des véhicules et améliorera l'expérience de conduite. Le développement des mobilités connectées et autonomes, prioritaires dans la stratégie industrielle du gouvernement, passe aussi par l'auto-route. Cette dernière peut intégrer plus facilement que dans le milieu urbain – par nature contraint par le manque d'espace et l'imprévisibilité plus grande des mouvements de piétons et de véhicules – les capteurs et supports permettant la communication entre la route et le véhicule, et faciliter ainsi l'assistance active à la conduite et l'autonomie collaborative. Les expérimentations menées avec PSA sur le réseau VINCI Autoroutes montrent toute la pertinence de cette approche. De même les recherches conduites pour recharger les véhicules électriques par induction (le véhicule se recharge en roulant grâce à un dispositif placé sous la route) permettent d'avoir une idée du vaste champ d'innovation que recèlent les 11 000 kilomètres du réseau d'autoroutes concédées. Des systèmes de détection des incidents en temps réel ou des dispositifs de mobilité partagée autonome (des « trains routiers autonomes ») sont en cours d'expérimentation et préfigurent ce que sera la mobilité de demain sur l'ensemble du réseau routier français.

*
* *

2 - <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-609-notice.html>

Investir dans les infrastructures de transport est aussi un moyen sûr de mobiliser

massivement le secteur du bâtiment et des travaux publics, très touché par la crise sanitaire et susceptible de créer rapidement de nombreux emplois, y compris des emplois peu qualifiés. Les économistes s'accordent pour dire qu'un million d'euros d'investissement dans le BTP génère 15 emplois. Le soutien durable à court, moyen et long terme du secteur de la construction passera par le lancement de travaux d'infrastructure, par nature échelonnés dans le temps et permettant de poser les jalons de la croissance future.

Les mois qui viennent seront décisifs pour dessiner le visage de la France dans

la décennie qui s'ouvre. Relancer vigoureusement l'économie française pour renouer avec la croissance est un impératif pour éviter l'explosion sociale. Répondre aux besoins prioritaires que sont l'accès à l'emploi, à la formation et à la santé des habitants des périphéries et des zones rurales reste plus que jamais la condition du rebond, indispensable à la cohésion sociale et à la compétitivité économique de nos territoires. Dès lors que ce diagnostic est partagé, la nécessité d'investir pour trouver des solutions pérennes s'impose, dans le cadre d'un projet d'aménagement cohérent à l'échelle nationale ■

LE NÉCESSAIRE SAUT QUANTIQUE DE LA COOPÉRATION PUBLIC-PRIVÉ

Pour Bertrand Badré la crise que nous traversons doit être l'occasion d'engager une vraie révolution de la coopération public-privé. Seule celle-ci permettra d'atteindre les objectifs du développement durable adoptés en 2015 souligne l'ancien directeur général de la Banque mondiale.

Bertrand BADRÉ

Président de BlueOrange Sustainable Capital
Ancien directeur général de la Banque mondiale (2013-2016)

Cinq ans après la glorieuse séquence de l'année 2015 – approbation à Addis-Abeba en juillet de la nouvelle approche pour le financement du développement, en septembre à New York des Objectifs du développement durable (ODD) puis à Paris de l'accord sur le Climat (dit COP21) – alors que nous nous débattons avec les scénarios de relance au moment où la suite de la crise Covid-19 reste bien incertaine il est une fois encore temps de nous pencher sur nos outils de financement et de nous interroger sur leur validité. Je souhaiterais avancer dans les lignes qui suivent deux idées :

- les objectifs de 2015 ne seront pas atteints si nous ne passons pas à une

nouvelle étape de la coopération public-privé ;

- cela ouvre une opportunité bienvenue pour nous interroger sur ce qu'est une place financière au XXI^e siècle en nous préoccupant en particulier de la place de Paris et du rôle de la zone Euro.

RENFORCER LA COOPÉRATION PUBLIC-PRIVÉ

Les 17 objectifs du développement durable sont ambitieux. J'ai été, alors à la Banque

mondiale, témoin et partie prenante de leur genèse. Admiratif de la vision. Enthousiaste à l'idée de voir adoptée par l'ensemble des États, quelques années après une crise financière majeure, une feuille de route mondiale, je me suis vite interrogé sur les outils de cette ambition. Le fait est que nous avons alors plus travaillé sur les objectifs que sur les moyens d'y arriver. Même si le 17^e et dernier objectif – « renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement et le revitaliser » – veut promouvoir des partenariats efficaces entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile et souligne que ces partenariats sont nécessaires si nous voulons atteindre les objectifs, force est de constater que nous ne sommes qu'au début de la réflexion.

J'avais alors piloté un travail sur ces questions. J'avais souhaité faire un document bref, intelligible et tourné vers l'action. C'était une première : il était signé par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), toutes les banques régionales de développement et la Banque européenne d'investissement (BEI). Nous y insistions déjà, en particulier, sur le fait que les seuls financements publics n'étaient pas à l'échelle des ambitions affichées. Les besoins de financement estimés se montaient en « trillions » (milliers de milliards) et les capacités publiques en « billions » (milliards). Le titre « From Billions to Trillions » voulait souligner l'ampleur du défi. Et rappeler aussi qu'il ne s'agissait

pas juste de mobiliser de l'argent privé mais bien de combiner les approches et les outils et de changer d'échelle : aucun des 16 autres objectifs ne peut raisonnablement être atteint par le seul secteur public ou le seul secteur privé. Il faut changer nos pratiques, nos outils, nos modes de pensée.

Une des difficultés est que la rédaction des objectifs a été finalisée avec un regard de politique publique et que leur exposé n'est pas toujours immédiatement comestible pour un regard privé. Mais, compte tenu de l'état de la coopération internationale aujourd'hui, il est illusoire de penser les amender ou les réécrire. Il nous faut faire avec. Et trouver les logiciels de traduction pour tous les publics.

La concession que nous connaissons est un des outils qui s'imposent. Il n'est pas le seul. Il en existe d'autres pour le financement des infrastructures comme pour la fourniture de services. Ce n'est pas le lieu ici de les lister ou de comparer leurs bénéfices. Reconnaissons la diversité des génies nationaux et l'inventivité humaine. Leur usage se heurte à plusieurs limites cependant. J'en mettrai en avant quatre auxquelles j'ai été confronté ces dernières années dans différentes situations de responsabilité.

La confiance est une victime des crises successives auxquelles nous sommes confrontés. Elle est difficile à mesurer. Des indices s'y attachent – confiance des

consommateurs, des chefs d'entreprise, des opérateurs de marché... – mais sont au mieux des « substituts ». La crise financière mondiale comme les différentes affaires Wikileaks, Dieselgate, Panama Papers, etc. ont été autant de coups portés à la confiance et autant d'occasions de faire croître les suspicions des acteurs les uns envers les autres.

Le secteur public a peur de privatiser les profits et de socialiser les risques et beaucoup croient au plus profond que le secteur privé est dangereux et veut abuser d'eux. S'y ajoutent les craintes d'être accusé de favoritisme ou de ne pas avoir su gérer un conflit d'intérêt. Comme les injonctions contradictoires : « Prenez des risques ! ». Puis quand le risque se matérialise : « Qu'avez-vous fait ? ». On serait paralysé a moins.

En face, le secteur privé se plaint d'un secteur public lent, bureaucratique, peureux ou corrompu. Les vieux routiers font avec. Les nouveaux venus hésitent à s'engager.

Entre les deux, la société civile reste un juge sévère. Aussi prompt à s'enthousiasmer qu'à condamner en cas de dérapage.

Bien sûr tout cela est simpliste voire caricatural. Mais ces suspicions sont toujours à des degrés divers présentes. Le poids de la conformité et le rôle des avocats sont là pour le rappeler. Ne nous voilons pas la face. Alors qu'elles sont plus nécessaires

que jamais, les coopérations sont aussi de plus en plus compliquées.

Travailler à restaurer la confiance en expliquant et en promouvant responsabilité et transparence est une tâche de longue haleine. Elle est indispensable. Plus on verra de partenariats réussis plus l'appétit de poursuivre sera là.

Deuxième obstacle rencontré : ce que les Anglo-Saxons appellent « More of the same » (un peu plus de la même chose) c'est-à-dire la difficulté à se réinventer et à changer les règles. J'ai beaucoup vu cela dans les organisations internationales. Quand nous savons faire quelque chose nous recommençons. Mais les situations changent. La crise financière l'a rappelé. Comme la crise de la Covid. En particulier les acteurs publics doivent apprendre à travailler et à innover ensemble. Prendre des risques, tester, échouer, vite si possible. Et recommencer. Cela suppose une gouvernance ouverte et adaptée.

Ce qui m'amène au troisième point : « Not invented here ». Il y a souvent une difficulté à faire siennes les idées d'autres. À accepter de partager paternité et drappeaux. Il y a une préférence dommageable à inventer la roue chacun de son côté pour son idée ou son projet. Parce que bien sûr ce n'est pas comparable. Parce que bien sûr notre projet est si différent. Au risque de gaspiller de précieuses ressources, du temps comme de l'argent.

Le dernier point que je veux souligner en découle. Nous ne passons pas collectivement à l'échelle. Nous ne passons pas des billions aux trillions. Nous ne mobilisons pas assez ensemble les intelligences publiques et privées pour faire face aux défis de l'éducation, de la santé, des infrastructures, de l'accès à la finance. Nous réussissons à tel ou tel endroit mais nous avons du mal à reproduire, améliorer et généraliser. Nous faisons tourner « notre » roue. Nous préférons réinventer « notre roue ». Plutôt que de la mettre en accès libre. Cela fait la joie des intermédiaires de toutes sortes. Cela limite la capacité à mobiliser les montants de financement nécessaire. Faute de standard, de fongibilité et de véritable marché.

Le sujet finalement me paraît autant culturel que technique. Il faut que collectivement nous promouvions les outils de coopération, les simplifions, les rendions intelligibles. Que nous sachions passer de l'expérimentation à la généralisation. Il ne s'agit plus d'encourager un laboratoire du « Blended finance » (financement mélangé) mais des outils disponibles et utilisables par tous avec confort. Cela suppose aussi de réfléchir aux normes comptables, aux techniques de reporting, aux modes de rémunération. Nous ne ferons pas l'économie d'ouvrir le capot, de sortir les outils et de nous salir un peu les mains. L'enjeu est majeur. Nous ne le regretterons pas.

Et cela est encore plus vrai alors que nous débattons des voies et moyens d'une re-

prise durable et d'une croissance inclusive et résiliente. Sans saut qualitatif nos efforts resteront vains. Churchill, et sans doute beaucoup d'autres, ont répété qu'il ne fallait jamais gâcher une bonne crise. Celle que nous vivons n'est pas différente. Profitons-en pour procéder à quelques réglages de fond. Et engager la vraie révolution public-privé-société civile, celle qui seule peut nous permettre « pour de vrai » et « sérieusement » d'espérer atteindre les objectifs du développement durable pour lesquels toute la planète s'est engagée. Il nous reste dix ans.

AVEC LE GREEN DEAL DEVENONS LA PLACE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Cela m'amène à mon deuxième point. Tout cela ne se fera pas en chambre. Tout cela ne sera pas conduit par quelques pionniers derrière lesquels nous dissimuler. Ce sera le travail collectif de places financières 2.0. Le Brexit a poussé beaucoup en Europe à voir quelles miettes de la City récupérer et comment. Je ne crois pas que cela était la vraie question. Paris pas plus que Francfort, Amsterdam ou Dublin ne remplaceront Londres. L'idée du copier-coller est absurde. Celle du « mini-me » aussi. La séquence crise financière, Brexit, développement durable devrait nous pousser à re-

penser à nos facteurs différenciants en ce nouveau siècle. Séparément et plus encore collectivement au niveau de la zone Euro.

Que 100 ou même 1 000 traders quittent la Tamise pour le Main ou la Seine est certes positif dans l'immédiat. Notamment pour les prix de l'immobilier. Cela suffira-t-il à donner une image forte aux places du continent ? Probablement pas.

En revanche nous interroger collectivement sur les attributs qui peuvent contribuer à une identité forte peut nous amener à évoluer. Paris Europlace et Finance for Tomorrow ont entamé une réflexion. Il faut aller plus loin et réfléchir avec les autres places de la zone Euro aux grands sujets financiers. Nous pouvons devenir avec le *Green Deal* européen la place de la transition climatique. Nous pouvons être la place de la transition démographique. Nous pouvons être la place des nouveaux outils de financement des marchés émergents et en développement. Nous pou-

vons bien sûr être la place où l'on discute, crée et développe les nouvelles approches public-privé. Nous avons dans la zone Euro une tradition forte et ancienne, de grands « assets owners » – assurances et fonds de pension –, de grands gestionnaires d'actifs, de grandes institutions de développement, de grandes institutions académiques, de grands professionnels des différents métiers de la finance et une capacité à faire travailler ensemble nos différences.

Nous pouvons continuer à faire « more of the same » et à nous arrêter au « not invented here » ou nous pouvons construire non pas le Wall Street de notre siècle mais le Bridge Street. Non pas la City mais une « smart city ». Nous réinventer en pariant sur nos talents et nos forces dans un monde qui en a besoin. Pour peu que nous sachions joindre nos forces nous avons, entre États-Unis et Chine, un boulevard. Où notre intérêt rejoint notre responsabilité ■

PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : UNE CONDITION PRÉALABLE À LA RÉUSSITE DE LA TRANSFORMATION DE L'ÉCOSYSTÈME DE MOBILITÉ

Les métropoles et les grandes villes vivent d'importants changements et notamment une croissance exponentielle de la population. Dans un contexte d'une urbanisation en forte augmentation, la mobilité devient un enjeu majeur. Rencontre avec Guillaume Thibault, expert mobilité chez Oliver Wyman.

Guillaume THIBAUT

Partner Oliver Wyman

(Propos recueillis par Florence Delivertoux)

Revue Politique et Parlementaire - 60 % de la population mondiale vivra dans des grandes villes à horizon 2035. Quels sont les besoins en infrastructures de mobilité pour faire face à cette urbanisation de plus en plus importante et comment les satisfaire dans un cadre budgétaire en contraction ?

Guillaume Thibault - Avec l'urbanisation et la densification, la question de la bonne utilisation de l'espace urbain devient centrale. Il va falloir accroître la capacité des infrastructures existantes grâce à des flottes de véhicules plus flexibles. C'est le cas des véhicules autonomes ou partagés qui permettent de réduire de 15 % les dé-

placements et de 40 % les besoins en espaces dédiés.

Mais malgré cela, la mobilité va représenter le premier besoin de dépenses en infrastructures économiques dans le monde avec 40 % des investissements requis. Ce besoin va doubler d'ici 2040 pour atteindre 2,5 milliards de dollars à l'échelle mondiale versus 1,3 milliard de dollars en 2017.

Les villes du futur vont devoir développer des systèmes de gestion du trafic qui permettront de relier les utilisateurs et leur environnement urbain (infrastructures, voitures, transports publics), d'améliorer le trafic, en augmentant l'interactivité et le partage d'informations. Des infrastructures de communication dédiées (capteurs intelligents, centres de contrôle) seront nécessaires pour absorber les échanges de données requis.

Dans un contexte budgétaire en contraction, de nouveaux mécanismes de financement vont être nécessaires pour répondre à ces besoins. En amont, on va assister à une multiplication des investissements privés et des partenariats public-privé qui vont permettre de financer les nouvelles infrastructures et technologies nécessaires aux nouveaux besoins de mobilité urbaine. En aval, on va tirer profit de ces infrastructures et des services qu'elles permettront d'offrir en créant de nouvelles sources de revenus.

La mise en place de tarifs de transport dynamiques basés sur les données de mobilité en temps réel (type de véhicule, moment de la journée, durée), comme cela a été expérimenté à Londres ou à Singapour, permettra d'estimer et de facturer au mieux l'utilisation des infrastructures. Des licences pour les prestataires privés de services de mobilité (VTC, co-voiturage, micro-mobilité) pourront être combinées avec des redevances par voyage ou basées sur les revenus comme à Chicago. Enfin, les villes pourront bénéficier des nouvelles politiques d'open data pour monétiser les données de mobilité collectées.

La mobilité intelligente et connectée va devenir le pilier essentiel des villes intelligentes (« smart cities ») qui connaissent un taux de croissance annuel de 10 % et devraient générer 2,1 billions de dollars de revenus d'ici 2025.

RPP - La circulation des personnes et des marchandises à l'heure du digital connaît et va connaître des bouleversements majeurs. Quels sont-ils ?

Guillaume Thibault - La mobilité connaîtra davantage de changements au cours des dix prochaines années qu'au cours des cent dernières. L'ère de la mobilité de masse a laissé la place à l'ère de la mobilité digitale, révolution derrière laquelle se cache une multitude de tendances et de perturbations qui modifient très forte-

ment le paysage de la mobilité aussi bien en termes de circulation des personnes que des biens.

Malgré la crise actuelle liée à la Covid-19, à horizon 2030, on s'attend à une explosion de la demande de circulation des personnes, multipliée par 2,3 qui s'accompagne de changements spectaculaires dans les attentes des consommateurs toujours plus demandeurs d'expérience, de services personnalisés (optimisation de trajets multimodaux porte à porte, information en temps réel) et de réactivité.

Alors que la voiture a été au cœur de la mobilité pendant plus d'une centaine d'années avec 1,1 milliard de voitures en circulation, elle est relayée au second plan par les applications mobiles et les services de mobilité associés comme le montrent par exemple la forte baisse du taux de possession de véhicules chez les jeunes générations et la diminution du nombre de conducteurs titulaires d'un permis de conduire aux États-Unis.

La mobilité en tant que service (« Mobility as a Service », MaaS) devient le nouveau paradigme du client avec sa capacité à fournir un point d'entrée unique à travers une application à toutes les solutions et services de mobilité existants (planification de voyage, réservation de voiture, co-voiturage, offres de micro-mobilité, billetterie...) et à améliorer l'expérience du client en permettant aux

utilisateurs de payer tous ces services avec un seul compte grâce au paiement intégré.

La prolifération de nouveaux concepts de véhicules (électriques, connectés, autonomes, partagés) offre aux passagers une liberté de choix exceptionnelle et crée des modes de consommation de plus en plus fragmentés et volatiles. 50 % de la mobilité terrestre future se fera avec des véhicules partagés. L'émergence de véhicules de micro-mobilité (vélos, trottinettes et scooters électriques...) a entamé la transformation du « premier et dernier kilomètre » et va drastiquement impacter la façon dont les villes du futur seront façonnées.

Concernant la circulation des biens, le volume des exportations mondiales va augmenter de 40 % à horizon 2030 nécessitant une réinvention en profondeur de toute la chaîne d'approvisionnement. On assiste à l'émergence de plateformes d'approvisionnement intelligentes équipées de capteurs permettant un suivi en temps réel des stocks et de solutions de transports autonomes notamment pour la livraison finale au client (drones, robots...) qui nécessitent un flux de données continu de la production à la livraison. Ces nouvelles technologies couplées à la tendance de relocalisation des chaînes de production devraient engendrer une baisse de 25 % des coûts d'approvisionnement.

Cette révolution de la mobilité entraîne d'énormes impacts sociaux, économiques et environnementaux : 30 % de l'espace urbain à récupérer pour améliorer la qualité de vie, jusqu'à 70 % de diminution des coûts de transport, 3,8 milliards de dollars d'impacts environnemental et économique cumulés au cours des dix prochaines années grâce aux plateformes numériques et jusqu'à 54 % de la demande mondiale de pétrole et 25 % des émissions générées par les systèmes de transport actuels à économiser.

RPP - La mobilité est en enjeu essentiel pour les villes, pourquoi ?

Guillaume Thibault - La connectivité des personnes, des biens et des idées est un facteur essentiel de développement à court et à long terme, ce qui en fait un facteur essentiel d'attractivité économique pour les villes. C'est également un catalyseur d'innovation, la mobilité agissant comme levier sur tous les domaines critiques de R&D (intelligence artificielle, automatisation, énergie renouvelable, big data...) avec 245 milliards de dollars d'investissements en E-mobilité d'ici 2022. La mobilité est aussi un moteur de croissance économique pour les entrepreneurs, les investisseurs et les économies régionales, 19 % du PIB seront générés par la mobilité en 2030 (contre 16 % aujourd'hui).

Dans un contexte de densification des villes, la mobilité est un facteur clef de la

qualité de vie des populations locales et des visiteurs. Pour plus de 80 % des gens, une offre de mobilité rapide et bon marché est une condition essentielle à l'attractivité d'une ville.

Pour répondre aux attentes des populations urbaines et rester compétitives, un grand nombre de villes ont lancé des grands programmes de planification urbaine dans lesquels la planification des transports occupe une place centrale (amélioration de l'accès à des modes de transport efficaces et durables, réduction des distances, création de conditions favorables aux transports publics, à la marche et au vélo).

À mesure qu'elles se modernisent, les villes ont des besoins de mobilité de plus en plus complexes. Elles doivent diversifier leur offre de transport pour satisfaire la demande de la classe moyenne montante, optimiser et augmenter la capacité des infrastructures et créer de nouvelles offres de mobilité pour le dernier kilomètre afin de réduire la congestion et la pollution en centre-ville. Londres et Paris ont mis en place des mesures pour limiter l'accès des voitures au centre-ville et favoriser le développement de solutions de micro-mobilités et de véhicules partagés.

La mobilité est devenue un élément clef de compétition entre les villes pour attirer les talents, les entreprises, les investisseurs et les grands événements interna-

tionaux. Pour développer des écosystèmes de mobilité gagnants, les villes mondiales doivent répondre à quatre questions stratégiques : Quelle ambition stratégique en matière de mobilité ? Quelles sont les solutions de mobilité ciblées ? Quel est le business model requis ? Quelles sont les innovations et technologies requises ?

RPP - Oliver Wyman Forum a conçu, en collaboration avec UC Berkeley, un classement mondial des villes les mieux préparées pour s'adapter à la mobilité du futur. Que ressort-il de ce classement ? Où se situe Paris ?

Guillaume Thibault - L'édition 2020 de l'Indice présente le classement des cinquante villes les mieux préparées pour la mobilité du futur en fonction de leur niveau d'intégration des dernières technologies de mobilité et de leur résilience en matière de mobilité urbaine (vingt nouvelles villes par rapport à l'Indice 2019). Le classement repose sur l'évaluation de cinq axes clefs : l'impact social, l'impact sur la qualité de vie, l'efficacité du système de mobilité, son attractivité économique et le degré d'adoption des innovations.

Les cinq premières villes sont Singapour, Londres, Stockholm, Hong-Kong et Amsterdam. Elles ont en commun une offre de transport riche et diversifiée avec une place importante laissée à la micro-mobilité, une gouvernance de la mo-

bilité efficace et moteur de croissance et enfin un écosystème d'innovation agile. Six des dix premières villes se trouvent en Europe, trois en Asie et une aux États-Unis.

Singapour se classe en tête de l'Indice grâce à la création d'un solide écosystème, un soutien sans faille à la R&D au travers de partenariats avec le secteur privé et universitaire et d'importants investissements visant à moderniser ses infrastructures de transport public. Singapour est aussi un pionnier en matière de réduction des embouteillages et de la pollution grâce à diverses initiatives (péage urbain en centre-ville, taxes sur les voitures les plus polluantes...) et a su intégrer rapidement des nouvelles technologies de pointe comme l'intelligence artificielle dans son écosystème de mobilité urbaine. La région est avant-gardiste en termes d'outils, plateformes et services de mobilité offerts à ses usagers ainsi qu'en termes de déploiement de véhicules autonomes et de gestion numérique du trafic en temps réel.

Paris arrive neuvième du classement grâce à son caractère accueillant pour les piétons (première du classement), la qualité de ses infrastructures de transport public (deuxième derrière Hong-Kong) et à sa capacité d'adoption des innovations (quatrième). Mais Paris souffre de connexions entre le cœur de ville et la périphérie insuffisantes, d'une gouvernance trop fragmentée sur différents niveaux, local, régio-

nal et national, de pollution sonore et lumineuse ainsi que d'une mauvaise gestion et surveillance du trafic en temps réel. Elle affiche aussi du retard en matière d'électrification et de mise en place du péage urbain.

Si l'Indice permet de classer les offres de mobilité des différentes villes, il fournit également les meilleures pratiques et des stratégies concrètes qui permettront aux villes d'améliorer leur offre dans le but de transformer la mobilité urbaine d'un défi en un avantage économique compétitif. La clef du succès pour les villes est de se concentrer sur le développement d'écosystèmes de mobilité qui offrent un cadre holistique permettant d'intégrer les nouvelles technologies et de créer des réseaux multimodaux performants. L'étroite collaboration avec les secteurs universitaire et privé qui fournissent des efforts de recherche sur la mobilité est un autre élément essentiel permettant aux villes de tester et intégrer au plus vite les dernières innovations.

RPP - Que peuvent apporter les acteurs privés à la collectivité publique dans cette évolution qu'est en train de connaître l'écosystème de la mobilité ?

Guillaume Thibault - Les acteurs privés occupent une part grandissante dans l'écosystème de la mobilité et jouent un rôle clef dans le développement et l'amélioration des infrastructures de transport.

Entre 2009 et aujourd'hui, la part des infrastructures financées par le secteur privé a quasiment doublé.

En plus de l'exploitation des réseaux de transports et des services d'information sur ces réseaux, les entreprises privées sont des moteurs en matière de recherche et de développement de nouvelles offres de mobilité (micro-mobilité en libre-service, véhicules électriques, véhicules autonomes, intelligence artificielle, capteurs, système de gestion du trafic...). Elles participent au développement des compétences et des talents de demain nécessaires aux collectivités publiques pour rester compétitives.

Les coalitions et les partenariats public-privé sont une condition préalable à la réussite de la transformation de l'écosystème de mobilité et à la mise en place de plateformes de Mobility as a Service (MaaS). Ils permettent en effet de relever le plus gros défi de la mobilité du futur, à savoir briser les silos entre les différents systèmes d'exploitation (transports publics, plateformes de mobilité, systèmes de gestion de données, systèmes de contrôle du trafic...) afin de développer les meilleures offres et applications possibles pour les utilisateurs finaux.

Il faut définir un nouveau système d'exploitation qui joue le rôle d'intermédiaire numérique entre tous les acteurs de la mo-

bilité, permet aux parties prenantes d'unir leurs forces pour améliorer les services de mobilité et agit comme un catalyseur d'innovation pour les nouvelles solutions de mobilité.

La mise en place de plateformes MaaS nécessite le partage de données de mobilité sur les usages des voyageurs (type de transport, durée des trajets, tranche horaire...) et les acteurs de mobilités (localisation des flottes, disponibilité, temps d'attente, durée des trajets, tarifs appliqués) entre acteurs privés et publics. Ces données permettront d'améliorer l'offre multimodale de services de mobilité.

Les déboires qu'ont rencontrés les villes avec le déploiement incontrôlé d'offres de micro-mobilité en libre-service a mis en évidence le rôle crucial des collectivités en tant que régulateur des offres privées afin d'assurer le respect des normes de sécurité, l'interopérabilité des solutions développées et le respect de l'espace public. Elles doivent aussi garantir le maintien du principe d'intérêt général (continuité de service, accessibilité pour tous même dans les zones les plus isolées) dans un contexte où les acteurs privés privilégieront une logique de maximisation des revenus.

RPP - Quels outils sont mis à la disposition de l'État et des collectivités pour faciliter la politique d'investissement en infrastructures ?

Guillaume Thibault - L'investissement en infrastructures de mobilité est une des priorités de l'État. L'État y investit des moyens conséquents, que ce soit directement ou indirectement par le biais des collectivités locales, comme le montre l'enveloppe de plus de 11 milliards d'euros consacrée aux transports, sur les 100 milliards d'euros du plan « France Relance » annoncé en septembre 2020. Sur ces 11 milliards, 730 millions d'euros serviront à soutenir le développement d'offres de mobilité dans les zones urbaines les plus denses, à améliorer la qualité des services existants et à créer de nouvelles lignes en site propre.

L'État a également un rôle à jouer via le levier de la fiscalité (taxes sur les poids lourds, péages à l'entrée des centres-villes, péages dynamiques, licences etc.) pour contribuer au financement des infrastructures de transport essentielles.

L'État utilise par ailleurs également la fiscalité comme un moyen d'accélérer la transition écologique dans les transports avec par exemple des crédits d'impôt en faveur de l'installation de bornes de recharge électrique sur les places de parking résidentielles et des incitations fiscales à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports.

Enfin, il a un rôle essentiel afin d'inciter les acteurs privés à participer au fi-

nancement et au développement des infrastructures de transport en favorisant par exemple la mise en place de partenariats public-privé ou en élaborant un cadre réglementaire attractif dans le secteur.

RPP - Pouvez-vous nous donner des exemples de ce qui se fait dans ce domaine à l'étranger ?

Guillaume Thibault - Les exemples de partenariats avec le secteur privé sont nombreux dans le monde. Singapour a mis en place l'initiative « Smart Nation » afin de favoriser une collaboration étroite entre le gouvernement, le secteur privé et les universitaires en vue d'accélérer le développement de véhicules autonomes et des infrastructures nécessaires à un déploiement rapide de solutions à la pointe de l'innovation. De fortes incitations sont mises en place pour que les acteurs privés acceptent des tests conjoints

et le co-développement de solutions de conduite autonome en milieu urbain.

Amsterdam constitue un autre exemple intéressant. La ville développe actuellement l'un des projets de transport multimodal les plus innovants et les plus ambitieux et a lancé une initiative de ville intelligente à grande échelle qui a permis d'attirer plusieurs investissements privés pour développer l'infrastructure et l'offre locale de mobilité.

Enfin, la ville d'Helsinki a lancé une solution de mobilité multimodale et porte-à-porte dans le but de promouvoir la multimodalité. Fin 2015, huit entreprises dirigées par Transdev ont investi dans cet écosystème multimodal et, en 2017, l'application Whim voyait le jour, permettant aux utilisateurs d'accéder à tous les services de transport de la ville sur une seule plateforme, de la planification à la réservation de voyages ■

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

UNE ÉCONOMIE DE TEMPS ET D'ARGENT,
UN GAIN D'EFFICACITÉ

Depuis fort longtemps, les partenariats entre l'État, les collectivités et les entreprises privées font partie de la vie quotidienne des Français. Xavier Bezançon revient sur leur histoire et leur importance.

Xavier BEZANÇON¹

Ancien délégué général des Entreprises Générales de France
Docteur en économie et docteur en droit
(Propos recueillis par Florence Delivertoux)

Revue Politique et Parlementaire - Comment s'est mis en place le partenariat public-privé ?

Xavier Bezançon - Dans l'histoire ancienne le partenariat public-privé (PPP) est une constante tant sous la royauté (canaux, transports, route, etc.) que sous les Républiques et les Empires au 19^e siècle : chemins de fer, ponts, routes, villes haussmanniennes, transports (dont le métro de Paris), gaz, électricité, eau, etc.

Si l'on met de côté l'histoire ancienne le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin souhaita doter le pays d'une législation sur le PPP, fin 2002, pour réaliser des pro-

grammes d'équipements collectifs : deux Plans Hospitaliers, reconstruire les universités, programme des prisons, nous doter de lignes grande vitesse, etc.

L'ordonnance du 17 juin 2004 sur la création du contrat de partenariat remplit ce but général après une première ordonnance en septembre 2003 pour les hôpitaux.

1 - Xavier Bezançon est notamment l'auteur de *Essai sur les contrats de travaux et de services publics*, Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, 1999 ; *2000 ans d'histoire du partenariat public privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Presses des Ponts et Chaussées, 2004 ; *Guide opérationnel du PPP*, Le Moniteur ; *Dix ans de PPP dans la commande publique*, Le Moniteur.

RPP - Quelles sont les différentes formes de PPP ?

Xavier Bezançon - Si l'on se réfère au sens étroit du mot qui correspond à une concession de service public à paiement public, il y eut le bail emphytéotique administratif (BEA) (notamment hospitalier, ordonnance de 2003) puis le contrat de partenariat (CP) de l'ordonnance de 2004. Ce contrat d'une durée de dix ans mettait à la charge des entreprises le soin de concevoir, financer, construire, entretenir des équipements publics et d'offrir dans la durée des services collectifs périphériques qui ne sont pas le cœur du métier du service public, par exemple la restauration dans un équipement recevant du public.

RPP - Qu'a apporté le PPP à la gestion publique en France ?

Xavier Bezançon - Plus de **600 opérations** entre 2004 et 2014 (date à partir de laquelle le gouvernement Hollande commença à supprimer le PPP pour des raisons idéologiques), se répartissant en 200 contrats de partenariat dont les plus gros (lignes LGV, hôpitaux, programme des prisons) et des équipements locaux (lycées, collèges, écoles, éclairage public) ; et 400 BEA qui étaient de bien plus petites opérations. Les entreprises se sont habituées, y compris les PME, à réaliser des BEA et des CP et l'administration à déléguer un ensemble de tâches en se concen-

trant sur son cœur de métier qui n'est pas de construire.

RPP - Quel est l'apport du PPP à l'économie nationale ?

Xavier Bezançon - Ces 600 contrats ont généré un total de loyer sur dix ans de **44 milliards d'euros** se répartissant en gros par tiers de cette somme en trois postes : les équipements (travaux principalement), entretien sur dix ans des ouvrages et service de maintenance divers, et remboursement du financement. Les BEA représentaient à eux seuls 300 millions de travaux pour les PME annuellement.

L'acharnement de la gauche à les supprimer est une aberration. Les résultats, décrits en détail dans *Dix ans de PPP dans la commande publique*, sont ceux d'un immense satisfecit des maîtres d'ouvrages dans tous les domaines cités, une économie de temps et d'argent, un gain d'efficacité. Cette réussite a été saluée par les instances européennes et un pôle dédié au ministère des Finances (la Mission d'Appui des PPP, MAPPP) dirigeait et orientait harmonieusement l'ensemble.

Notons que dans ce programme des 600 opérations il n'y eut, concernant ces contrats, aucun scandale financier, aucun retard mais une ou deux focalisations des médias sur des contrats que l'administration avait mal montés, notamment un hô-

pital pour lequel elle ne disposait que de la moitié du loyer annuel, et qui donc fut résilié. Les obligations mises à la charge des entreprises sont très bien décrits dans les contrats et il n'y a pas de zones d'ombre. Nous sommes en 2020, seize ans après leur lancement, et tout se déroule correctement, aucun écho ne parvient sur des difficultés quelconques !

RPP - Quel avenir voyez-vous pour le PPP ?

Xavier Bezançon - L'approche historique nous apprend qu'il réapparaît régulièrement quand le pays a besoin de se doter d'équipements, n'oublions pas qu'il fut institué par Colbert en 1669 pour la réalisation des grandes routes de France,

il revint en force dans les années 1860 pour les chemins de fer locaux. Les bâtiments en brique rouge, construits dans les années 1920, à la lisière des boulevards des maréchaux à Paris furent réalisés par des contrats de ce type sur les anciennes fortifications de 1870.

En réalité l'incapacité permanente de l'État à tenir la dépense publique en fonctionnement, nécessite qu'une forme contractuelle dédiée permette de réaliser certains équipements, qui autrement ne seraient que très difficilement et très tardivement construits, en sacrifiant leur dépense en loyers sur une certaine période de temps. Donc c'est absolument certain qu'il réapparaîtra un jour où notre pays sera confronté à cette question ■

UN
GARÇON
AUDACIEUX



YANN MIREUR

L'UBÉRISATION EST-TELLE UNE CONCESSION SAUVAGE ?

Pour l'ancien député Laurent Grandguillaume, le phénomène d'ubérisation a mis en lumière les déficits de protection et d'accompagnement, voire l'incapacité de l'État à protéger les personnes.

Laurent GRANDGUILLAUME

Ancien Député de la Côte d'Or

Vice-Président de la Fondation Travailler autrement

Président de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée

Médiateur national dans le conflit entre les autoentrepreneurs et les artisans de 2013, et le conflit entre les chauffeurs et les plateformes de 2016

En France, le conflit de 2016 entre les chauffeurs de taxis et de VTC face à la plateforme Uber a été particulièrement dur. Médiateur dans ce conflit national à la demande du Premier ministre, j'ai pu constater l'écart grandissant entre les besoins de protection et d'égalité exprimés par les chauffeurs et l'adoration béate d'une partie de nos élites pour le modèle Uber en particulier. Les chauffeurs ont le sentiment d'avoir été abandonnés par les pouvoirs publics face à de nouveaux acteurs qui n'ont ni leurs contraintes (examen pro-

fessionnel, conditions de sécurité,...), ni leurs charges (coût de la licence, cotisations,...).

Devenir chauffeur VTC était le nouvel eldorado pour de nombreux responsables politiques avides de nouvelles solutions magiques contre le chômage. Il n'a pas fallu longtemps pour qu'en France, et en Europe plus globalement, ils soient nombreux à ouvrir les yeux sur la précarisation du travail qui s'est accélérée avec l'émergence du phénomène d'ubérisation.

LA PLATEFORMISATION DE L'ÉCONOMIE

Nous utiliserons le terme de plateformisation pour témoigner du mouvement d'apparition des plateformes numériques qui mettent en relation directe les consommateurs et les producteurs de services représentés par une multitude de travailleurs indépendants. La plateformisation n'aboutit pas forcément à une précarisation. En effet, la mise en lien peut faciliter le développement d'une activité, ce peut donc être une opportunité. Cela dépend de l'institution du travail qui se crée autour de cette relation entre le travailleur indépendant et la plateforme. Nous utiliserons le terme d'ubérisation pour renvoyer à l'idéologie néolibérale du modèle Uber. L'ubérisation, dans son sens idéologique, apparaît comme une forme de concession sauvage, un Far West dans l'espace public, nécessitant un effacement de l'État. Il suffit de mesurer l'énergie mobilisée récemment par les responsables politiques pour tenter de reconnaître cet état de fait au profit des plateformes, avec le peu de succès que l'on connaît. En témoigne la dernière censure du Conseil constitutionnel sur l'article 44 de la loi d'orientation des mobilités (LOM), article qui visait à protéger les plateformes d'un potentiel risque de requalification des contrats de prestation en contrat de travail. Je peux aussi citer l'article 2 de la loi

que j'ai portée en 2016 dans le cadre de la médiation. Cet article est bloqué dans son application depuis quatre ans par le ministère des Transports alors qu'il permet à l'État de récupérer des données des plateformes nécessaires à la régulation en cas de gestion de crise. Il s'agit donc bien d'une politique assumée du laisser-faire vis-à-vis de certaines plateformes dans une vision quasi monopolistique.

Le discours dominant depuis une décennie est celui de la désintermédiation, de la critique virulente des corps intermédiaires. C'est une forme d'hégémonie culturelle. La technologie est conçue comme l'instrument de cette désintermédiation mais au profit de qui ? Il ne s'agit pas de faire disparaître les intermédiaires, mais bien finalement de les remplacer par d'autres. C'est pourquoi, je crois que nous sommes au contraire dans une période de réintermédiation accélérée par la technologie. La technologie n'efface pas les intermédiaires, elle les redessine en favorisant l'émergence de nouveaux pouvoirs et de nouveaux rapports de domination. On peut voir la technologie comme un « dispositif » au sens de Michel Foucault¹, c'est-à-dire incarnée par des discours, des normes, des institutions, des propositions philosophiques. La technologie n'a pas qu'un impact économique, il est aussi social,

1 - Michel Foucault, *L'ordre du discours*, Éditions Gallimard, Paris, 1971.

politique et environnemental. Pour en décrypter les enjeux, le dit et le non-dit, il faut s'intéresser par exemple aux travaux actuels de philosophes comme Éric Sadin. Il utilise les concepts de « siliconisation du monde »² et de « *technocapitalisme* »³ pour décrire un état d'esprit, une nouvelle ère de « l'industrie de la vie » où l'organisation algorithmique de la société réduirait nos espaces de liberté par l'extension du domaine de la marchandisation. Avec la crise sanitaire, la technologie est d'ailleurs encore plus puissante qu'avant, en tant qu'outil au service de la santé avec la télémédecine, du télétravail avec les visioconférences, de la sécurité avec les drones... En laissant la technologie aux techniciens au nom de l'efficacité, les responsables politiques se sont désarmés face aux nouveaux besoins de régulation et de démocratie exprimés par les citoyens accélérant ainsi la défiance. Ils ont tout mis dans une boîte noire alors que l'accélération technologique nécessite de mettre en lumière les enjeux pour reprendre le contrôle⁴, et inventer de nouvelles solutions collectives. Elle nécessite une accélération sociale.

2 - Éric Sadin, *La siliconisation du monde, L'irrésistible expansion du libéralisme numérique*, Éditions L'Échappée, Paris, 2016.

3 - Éric Sadin, *La vie algorithmique, Critique de la raison numérique*, Éditions l'Échappée, Paris, 2015.

4 - Franck Forestier, Franck Bonot, Odile Chagny, Mathias Dufour, *Désubériser, reprendre le contrôle*, Éditions du Faubourg, Paris, 2020.

L'UBÉRISATION A RECRÉÉ DES ESPACES INTERMÉDIAIRES OÙ RÈGNE LA LOI DU PLUS FORT

Dans l'histoire, les progrès technologiques ont toujours fait l'objet de débats publics, voire de conflits sociaux violents, opposant notamment les technocritiques⁵ aux positivistes. Ils sont sans doute devant nous, car l'automatisation ne percutera pas seulement les métiers d'exécution, mais aussi les professions intellectuelles, les cadres et les ingénieurs, les professions libérales... Ce fut le cas historiquement avec le luddisme en Angleterre en 1811 où les ouvriers cassaient des machines face à la crainte de perdre leur travail. Ce fut aussi le cas avec la révolte des Canuts en 1831 à Lyon. De nouveaux imaginaires collectifs se sont alors construits autour des changements sociaux qu'imposait la technologie. Si notre regard historique se fixe sur l'émergence de nouvelles technologies avec la première révolution industrielle, nous avons souvent oublié que le marchandage a été le débat social du XIX^e siècle aboutissant à la création du salariat, du contrat de travail, de la protection sociale...

5 - François Jarrigue, *Techno-critiques, du refus des machines à la contestation des technosciences*, La Découverte, Paris, 2014.

Le marchandage s'est incarné dans la multiplication des intermédiaires qui prélevaient une part du revenu des travailleurs, qui étaient alors tous indépendants. Ainsi le sous-entrepreneur, indépendant, fournissait à l'entrepreneur de la main-d'œuvre, indépendante statutairement, mais dépendante économiquement, qu'il rétribuait lui-même et souvent à moindre prix. Cette multiplication des intermédiaires a conduit à paupériser une partie des travailleurs indépendants. Chacun était dans un espace public intermédiaire pour négocier le prix de sa prestation à l'image des prix-fauteurs place des Grèves à Paris à la fin du XVII^e siècle. C'était en quelque sorte la plateforme de l'époque. Il n'y avait ni d'institution du travail, ni de protection collective. C'est pourquoi face à ces concessions sauvages ont été créés les tiers de confiance, à l'image des coopératives dès 1848, pour accompagner et protéger les travailleurs indépendants. Nous sommes ainsi passés des espaces intermédiaires où régnait la loi du plus fort, à des organisations intermédiaires où s'instaure petit à petit la paix économique avec les protections, le salariat, l'accompagnement. Il faut relire le décret du 2 mars 1848 pris par les révolutionnaires de la Commission de Luxembourg pour témoigner de l'importance de ce sujet social : « Le Gouvernement provisoire de la République décrète : ... L'exploitation des ouvriers par des sous-entrepreneurs ou marchandage est abolie ».

Le phénomène d'ubérisation a recréé des espaces intermédiaires où règne la loi du plus fort car il a imposé un état de fait à l'État de droit. C'est une forme de retour au marchandage, d'une guerre économique qui s'incarne de plus en plus dans des conflits sociaux violents. Les travailleurs indépendants s'invitent dans l'espace public pour exprimer leurs revendications à l'image des tensions passées avec le prix-fauteur dans ces mêmes espaces publics intermédiaires. Ils attendent de l'État un cadre, une régulation ce qui témoigne bien d'un besoin de confiance dans la puissance publique. Ils attendent un cadre qui permette de concilier liberté et sécurité, qui prenne en compte les nouvelles formes d'emploi tout en favorisant l'émergence de tiers de confiance qui les accompagnent.

En effet, les nouvelles formes d'emploi émergent pour inventer des solutions alternatives, complémentaires, voire en opposition au salariat. Elles répondent à trois enjeux.

LES ENJEUX DES NOUVELLES FORMES D'EMPLOI

Tout d'abord, ces nouvelles formes d'emploi peuvent bien évidemment apparaître comme une solution aux yeux de ceux qui

ont perdu espoir dans la possibilité de retrouver un emploi durable. Aujourd'hui, beaucoup tentent de créer leur propre emploi et cela devrait s'amplifier avec la situation économique. Il y a une tension entre les situations choisies et les situations subies. En effet, face au chômage, de nombreux jeunes s'engagent dans cette voie en raison de l'absence d'autres solutions, l'activité indépendante s'impose à eux faute d'opportunités salariales. Cela devrait s'accélérer avec les difficultés à venir pour la jeunesse à s'intégrer sur le marché du travail à travers des emplois stables. Pour d'autres, c'est le choix du métier et de l'indépendance, celui d'une passion où chacun va développer son entreprise. C'est tout le débat dans le cadre du conflit entre les chauffeurs VTC et Uber, où certains demandent une requalification en contrat de travail, à l'image du récent arrêt de la Cour de cassation⁶, et d'autres une baisse des commissions et un prix minimum dans le cadre de la relation commerciale qu'ils ont nouée avec Uber ainsi que le respect de leur indépendance pour vivre dignement de leur travail. Créer son propre emploi n'est pas toujours simple et peut s'avérer un véritable parcours du combattant.

Ensuite, elles s'inscrivent dans la quête de sens, d'autonomie et de reconnaissance des individus qui ne trouvent plus toujours leur place dans les organisations pyrami-

dales issues du fordisme et du taylorisme. Ces organisations sont percutées par les transformations technologiques et la circulation de l'information. Ces mutations des organisations conduisent à modifier en profondeur les liens entre les entreprises et les salariés, les relations sociales. Les personnes qui étaient privées durablement d'emploi et qui retrouvent une espérance avec l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée⁷, démontrent que l'on peut retrouver un sens et une reconnaissance à travers des activités nouvelles, s'inscrivant dans la transition écologique, l'économie circulaire, les services de proximité et la sécurité alimentaire. Ce sont ici les territoires qui sont porteurs de ce sens dans un dialogue social territorial renouvelé. Il n'est pas question de faire « pour », mais « avec » les premiers concernés. Les solutions s'inventent là où émerge la conscience d'une empreinte sociale, d'une empreinte économique et d'une empreinte écologique, c'est-à-dire d'une empreinte territoriale.

Enfin, elles répondent de plus en plus aux besoins de flexibilité, d'efficacité opérationnelle et de performance des entreprises pour satisfaire les demandes des consommateurs à l'heure du « time to market ». Les entreprises s'engagent ainsi dans une relation à la demande avec un prestataire, pour réaliser une tâche dans un temps donné et limité.

6 - https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_sociale_576/374_4_44522.html

7 - www.tzcltd.fr

DES STRUCTURES JURIDIQUES ET SOCIALES BOULEVERSÉES PAR LA PLATEFORMISATION

Face aux mutations profondes de notre économie et à l'accélération technologique, nos structures juridiques et sociales, pensées à l'ère du fordisme et du taylorisme, sont bouleversées, voire percutées par le phénomène de plateformisation. L'entreprise, conçue comme tiers entre les travailleurs et les consommateurs, devient un nœud de compétences⁸, dans une société du savoir, avec de multiples réseaux en interaction. Elle est elle-même plateforme. Son écosystème est devenu complexe, et mouvant, avec une multitude d'acteurs aux intérêts divergents et parfois convergents.

Tous ces enjeux nous interrogent sur l'identité au travail. Les nouvelles formes d'emploi peuvent souligner l'explosion de « l'entreprise communauté » où la communauté prime sur l'individu, au sens holiste du sociologue Émile Durkheim. En effet, chacun devient indépendant sans s'incarner dans un collectif de tra-

vail. L'individu prime alors sur la communauté, sur l'entreprise comme lieu de socialisation. Les nouvelles formes d'emploi interrogent l'actualité du rôle d'intégrateur social de l'entreprise, son rôle de tiers de confiance, tout comme elles interrogent l'État dans sa capacité à dessiner la nouvelle institution du travail du XXI^e siècle. Le sociologue Ferdinand Tönnies⁹ avait anticipé, à la fin du XIX^e siècle, que le lien social entre les individus allait renaître alors dans l'entreprise, ce qui fut le cas avec le salariat, le syndicalisme, le mutualisme... incarné en particulier par les combats de Léon Bourgeois. Le phénomène d'ubérisation a mis en lumière les déficits de protection et d'accompagnement, voire l'incapacité de l'État à protéger les personnes.

Nous devons nous interroger sur ce qui fait société, communauté, collectif, c'est-à-dire comment développer des tiers de confiance qui prennent soin des autres tout en intégrant la complexité. C'est sans nul doute le sens de la société inclusive, c'est sans nul doute le sens de l'entreprise du XXI^e siècle qu'elle soit une plateforme ou non, mais c'est aussi le rôle de l'État que de faire naître de nouvelles protections ■

8 - Olivier Weinstein et Benjamin Coriat, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Le livre de poche, Hachette, Paris, 1995.

9 - Ferdinand Tönnies, *Communauté et société*, Presses Universitaires de France, Paris, 2010 [1887].

QU'AURIONS-NOUS SOUHAITÉ ENTENDRE DANS LE DISCOURS DU PANTHÉON, LE 4 SEPTEMBRE ?

Le Président de la République a livré sa pensée le 4 septembre au Panthéon dans un discours important, à l'occasion du 150^e anniversaire de la création de la III^e République, en s'adressant à cinq nouveaux naturalisés, originaires du Royaume-Uni, de l'Algérie, du Cameroun, du Pérou et du Liban.

Alain BENSOUSSAN

Lars Magnus Ericsson Chair,
University of Texas at Dallas
Chair Professor of Risk and Decision
analysis, City University Hong Kong
Ancien président du CNES et de l'INRIA
Membre de l'Académie des Sciences
et de l'Académie des Technologies

Yves GOMEZ

Institut d'Études Politiques
Ancien cadre supérieur BNP Paribas

Nombreux sont ceux qui se sont livrés à l'exégèse de ce discours pour comprendre l'évolution de la pensée du Président par rapport aux problèmes de la France d'aujourd'hui. En effet, le discours ne reprenait l'histoire de la République que pour mieux éclairer les menaces actuelles. Il a notamment commenté la belle devise de la République :

Liberté, Égalité, Fraternité et les atteintes de tous ordres qu'elle subit aujourd'hui. Il a appelé les nouveaux citoyens à la défendre. Qui ne pourrait approuver ?

Notre objectif n'est pas de faire une exégèse de plus. Nous ne sommes pas des analystes politiques. Nous ne sommes pas non plus engagés dans une opposition

au Président. Nous sommes tout à fait conscients de la difficulté de la tâche et respectueux de la fonction.

Mais nous sommes plutôt déçus par ce discours, et nous voulons expliquer pourquoi. Si nous ne sommes pas isolés dans notre réflexion, nous aurons fait œuvre utile.

METTRE EN AVANT LA CIVILISATION EUROPÉENNE

Tout d'abord, la présence des cinq nouveaux naturalisés, symbole fort de la cérémonie, aurait dû être l'occasion de réfléchir sur leur motivation, et plus généralement sur la motivation de tous ceux, fort nombreux, qui cherchent à émigrer. Ce n'est jamais facile de quitter son pays et de prendre une autre nationalité. Sans aller jusqu'à évoquer le drame des migrants, prêts à tout pour fuir un pays dans un état désespéré, on ne peut que constater que si l'on quitte sa nation, c'est le plus souvent, parce que l'on ne s'y sent pas bien, ou que les opportunités sont très limitées.

N'est-ce pas la justification la plus importante à donner aux nouveaux naturalisés, lorsqu'on leur demande de défendre la République ? Défendre la République, ce n'est pas le prix à payer pour le passeport

français, c'est l'assurance que ce que l'on est venu chercher en France, soit préservé.

Notamment, bien sûr, la liberté. Elle est menacée en France, comme l'a dit le Président de la République.

L'immense majorité de ceux qui veulent émigrer viennent de pays soumis à la dictature, à la corruption, au fanatisme, à la guerre civile, et donc forcément dans une situation économique grave. Ils savent ce que c'est que l'oppression. Par quelle aberration voudraient-ils que la situation qu'ils ont réussi à quitter se reproduise dans le pays d'accueil, en premier lieu, l'atteinte à la liberté ? Ils doivent donc être les défenseurs les plus farouches de leurs nouveaux acquis.

Où immigrer-t-on ? Essentiellement vers les pays occidentaux. Immigre-t-on en Chine, pourtant deuxième puissance économique mondiale ? au mieux on y travaille pour un temps. De même au Japon ou à Dubaï.

La liberté, l'état de droit, l'absence de corruption généralisée, l'équilibre des pouvoirs, la récompense du mérite, la solidarité sont les valeurs de l'Europe. Elles sont le fruit de l'histoire des peuples européens et de ce que l'on appelle la civilisation européenne, fondée sur les civilisations grecque et romaine, sur le christianisme et sur les contributions de nos philosophes, hommes et femmes de lettres, artistes et

savants. La pensée européenne a été pendant de nombreux siècles la plus avancée dans le monde.

Les Européens ont aussi été les plus ouverts sur le monde. Sur le plan politique, bien entendu, cette longue histoire a eu de nombreuses périodes fort sombres, notamment les guerres européennes. L'ouverture sur le monde s'accompagnait, dans l'esprit des temps, de la conquête coloniale. En revanche, cette ouverture sur le monde a permis aussi l'acceptation des valeurs de l'Europe comme valeurs universelles, notamment aux États-Unis, et dans bien d'autres pays.

Les Européens ont également su tirer les leçons de leurs erreurs. La religion chrétienne a accepté la laïcité et la séparation de l'Église et de l'État, d'ailleurs conforme à l'enseignement du Christ. Pour qu'il n'y ait plus de guerre en Europe, ils se sont impliqués dans la construction européenne.

C'est pour nous une grande déception que le discours du 4 septembre ne parle pas de tout cela. Le Président évoque le projet européen, lorsqu'il parle, vers la fin, de la « chaîne des temps » qui lie tous ceux qui ont contribué à la République. Il qualifie le projet européen de renouvellement, mais hélas nous n'en saurons pas plus.

Or, pour nous, c'est essentiel, car l'Europe est notre avenir, selon une formule du Président Mitterrand.

La France est l'un des grands pays européens. Elle a contribué de manière fondamentale à la civilisation européenne. La langue française a une importance considérable. Tout cela est vrai, mais de nombreux pays européens peuvent dire la même chose et le disent, bien sûr.

C'est donc la civilisation européenne qu'il faut mettre en avant. Les naturalisés français deviennent des Européens. On peut d'ailleurs penser, sans grand risque d'erreur, que c'est cela qu'ils ont choisi.

Il n'est pas étonnant qu'il y ait un naturalisé originaire du Royaume-Uni. Au moment où la Grande-Bretagne quitte l'Europe, nombreux sont les Britanniques qui veulent rester européens.

Notre position n'est nullement une réduction du rôle de la France ou de son attrait. Bien au contraire, la France est face à un énorme défi : devenir le bon élève de l'Europe. Sur le plan économique, ce n'est pas aujourd'hui le cas.

Nous ne disons pas non plus que le Président ne s'occupe pas de l'Europe. Le plan de relance de 750 milliards, récemment décidé à l'initiative de la France et de l'Allemagne, est certainement une excellente chose, face à la crise grave qui nous frappe. Mais si l'Europe se réduit à des discussions financières, certes utiles, pourquoi un Parlement européen, pourquoi une Commission européenne, pourquoi un ministre

des Affaires étrangères de l'Europe ? Ne donne-t-on pas du grain à moudre à ceux qui attaquent la bureaucratie européenne ? Les Britanniques ont rejeté la machine de Bruxelles, mais pas l'Europe.

Le Président de la République avait pourtant utilisé, lors de son intronisation en 2017, un symbole très fort. Il avait fait jouer l'hymne européen et pas l'hymne français. Curieusement, il n'y a eu aucune critique, pas même de l'extrême droite. C'est peut-être le signe qu'il y a une envie d'Europe, latente, bien que l'orientation actuelle ne satisfasse personne. Si l'on regarde des pays comme la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Espagne et dans une moindre mesure l'Italie, le sentiment européen semble parfois plus fort que le sentiment national.

Quel est l'avenir de la République française en Europe ? Pourquoi fait-on l'Europe ? N'est-il pas essentiel de répondre à ces questions ?

UN VATICAN II INDISPENSABLE POUR L'ISLAM

Le Président a évoqué la menace de « ceux qui, souvent au nom d'un dieu, parfois avec l'aide de puissances étrangères, entendent imposer la loi d'un groupe » Halte au sé-

paratisme. Certes c'est dit, mais pourquoi en demi-teinte ? Le Dieu en question est celui de l'islam. Clarifions, il y a deux aspects. Le premier est celui de l'islamisme ou de l'islam politique. La religion n'est ici qu'un instrument de pouvoir. Le projet est de dominer une communauté de plus en plus nombreuse, de faire effectivement du séparatisme, dans ce que l'on a appelé les « Territoires perdus de la République », dans un ouvrage collectif célèbre. En ligne de mire, la « Soumission » de Houellebecq. Le risque est sérieux, en effet et des puissances étrangères sont à l'œuvre.

Le second aspect est celui de l'évolution de l'islam. Hélas, la tendance rigoriste prévaut. Alors qu'il faudrait remettre les textes sacrés dans leur contexte historique, ce que le christianisme a fait, cela semble mission impossible pour l'islam. Or, ces textes sont remplis de contradictions, et trop nombreux sont les versets particulièrement violents, inacceptables aujourd'hui. Il faut clarifier le jihad, est-ce la lutte contre soi-même, pour s'améliorer, la défense contre les ennemis, ou la guerre sainte pour imposer l'islam ?

Ce Vatican II, indispensable pour l'islam, peut-il venir des pays musulmans ? Il y a une cinquantaine de pays à majorité musulmane et, bien sûr, de fortes minorités dans beaucoup d'autres. Ce serait idéal, mais on n'en prend pas le chemin. Aucun de ces pays n'est une vraie démo-

cratie. Nombreuses sont les dictatures ou les théocraties. Le Printemps arabe, qui avait donné quelques espoirs, s'est très mal terminé. Lorsque les peuples se révoltent, ce n'est pas pour remettre en question le rigorisme de la religion, mais la situation économique ou la corruption de la classe politique. Les intégristes sont puissants, et la population ne conteste pas.

En France, on a inventé l'islamophobie pour étouffer dans l'œuf toute critique de l'islam. La gauche, pourtant si en pointe en matière de laïcité, lorsqu'il s'agissait du catholicisme, tolère des pratiques inacceptables pour l'islam. La raison, les musulmans ont été colonisés. Il faut éviter de stigmatiser une population. Ce sont des victimes, qui ont besoin de temps pour évoluer. Ce faisant, ils ne veulent pas voir qu'ils infantilisent les musulmans, qui seraient donc incapables d'évoluer. Une tendance extrême est celle de l'islamo-gauchisme. La droite est aussi largement tétanisée, car la population musulmane est très importante.

Or, nombreux, bien que minoritaires, sont les musulmans républicains, qui demandent une évolution de leur religion et une prise de conscience des risques de l'islam politique. Leur courage est admirable, car ils sont considérés comme des traîtres, ce qui est pire que d'être un infidèle.

Les plus en vue vivent sous protection policière.

Ceux qui parlent d'islamophobie assimilent la critique de l'islam à du racisme antimusulman. Du coup, ils tolèrent la façon dont sont traités les LGBT, le fait que les musulmans qui se convertissent deviennent des apostats, que les femmes musulmanes n'aient pas le droit d'épouser un non musulman, et tout ce que peut compter la Charia comme atteinte aux droits de la femme.

Ce n'est donc pas seulement le droit au blasphème qu'il faut réclamer, au nom de la liberté de pensée, mais le droit de demander une réforme de l'islam, au nom des droits de l'homme et surtout de ceux de la femme.

En aucun cas, cette critique de l'islam n'est du racisme antimusulman. Bien au contraire, il s'agit d'aider une minorité courageuse de musulmans, qui se sentent bien seuls, face à l'intégrisme.

CONSTRUIRE L'EUROPE SUR L'IDENTITÉ EUROPÉENNE

La France peut-elle faire face ? Le scepticisme règne. C'est là où l'on retrouve l'Europe. Le problème est en réalité celui

de toute l'Europe. Il est exacerbé, par le fait que les migrants viennent largement des pays musulmans. Pour les puissances étrangères, qui soutiennent l'islam politique, l'Europe est le maillon faible. Les migrations aux États-Unis sont largement le fait des pays de l'Amérique latine. L'islam, même s'il progresse, ne peut être dans la même situation qu'en Europe.

Si la question du séparatisme, mentionnée par le Président de la République, était traitée au niveau de l'Europe, une solution beaucoup plus crédible pourrait être envisagée. Nous disons bien, il doit y avoir une position politique sur le séparatisme, au niveau européen. Si l'Europe ne s'occupe que de la répartition des migrants, c'est l'échec annoncé.

Mais pour cela il faut poser au niveau européen, la réflexion que pose le Président au niveau français.

« Être français n'est jamais seulement une identité. C'est une citoyenneté, l'adhésion à des valeurs, à une langue, un combat chaque jour recommencé ».

La citoyenneté, qui étymologiquement, veut dire droit de cité, est, bien entendu, juridiquement définie par rapport à la nationalité ou à la résidence. Curieusement, nous avons une carte d'identité française et non une carte de citoyenneté française ou de nationalité française.

Sans se livrer à de l'exégèse, nous émettons l'hypothèse que le Président veut insister sur un aspect opérationnel, droits et devoirs, lorsqu'il parle de citoyenneté, alors que l'identité viendrait à la naissance.

Il nous semble très difficile de transposer ce genre de distinction au niveau européen. C'est pourquoi, il faut parler de l'identité européenne.

L'adhésion à des valeurs vient naturellement. Il s'agit des valeurs de la civilisation européenne. Par contre, l'adhésion à une langue peut sembler poser problème. C'est là où il faut complètement changer le projet européen. Il faut faire reposer ce projet sur l'identité européenne, et non, comme on le fait actuellement, sur des coopérations ou des réglementations communes. Toute l'ambiguïté de l'Europe est là ; on fait l'Europe, comme on a fait chaque pays européen, mais sans le dire. Somme toute, en cachette. On crée un drapeau, un hymne, un parlement, une espèce de gouvernement avec des pouvoirs limités, la Commission. Jamais, on n'explique pourquoi on fait tout cela. Pas étonnant que Bruxelles soit traitée de bureaucratie. En conséquence, bien que le sentiment européen soit fort, l'Europe de Bruxelles est fortement rejetée, même si l'on ne va pas jusqu'au Brexit.

Il faut donc dire les choses clairement. Nous sommes des Européens. En dehors de l'Europe, en Asie, en Afrique,

en Amérique, c'est comme cela que nous sommes désignés, bien avant de savoir si nous sommes Autrichiens ou Litvaniens. Nous avons une civilisation européenne dont nous pouvons être fiers. Les valeurs de cette civilisation sont devenues universelles. Il faut donc organiser notre continent sur la base de notre identité, exactement comme le font la Chine, l'Inde, la Russie, la Turquie, voire même les États-Unis. Aujourd'hui, ces pays continents nous considèrent comme faibles, parce que nous n'avons pas le courage, comme eux, de revendiquer notre identité.

Pourquoi ne le faisons-nous pas ? D'abord parce que le mot « identité » n'est pas politiquement correct. Nous sommes les seuls à être timorés sur ce point. Nous ne le faisons pas, également, parce que les responsables politiques ont peur de perdre du pouvoir, et se réfugient dans des circonlocutions comme l'Europe des Nations.

L'ambiguïté peut marcher un temps, mais on ne peut construire l'Europe sur une ambiguïté permanente. C'est l'échec assuré. Le Brexit devrait nous servir de leçon. Un second Brexit est possible.

Il n'est pas nécessaire de faire une Europe fédérale pour construire l'Europe sur l'identité européenne. Mais il faut faire en priorité un effort de formation européenne et donner des signes forts. Nos parents et grands-parents, qui vivaient dans

des provinces où le français n'était pas la première langue, ont appris à être Français à l'école française. Il en est de même dans tous les pays européens.

Il faut donc un effort prioritaire au niveau de la Commission sur la culture, avec nomination d'un ministre de la Culture et de la Civilisation européenne, en remplacement du ministre des Affaires étrangères, dont l'utilité n'est pas convaincante. Des programmes de civilisation européenne harmonisés devraient être mis en place dans tous les pays. Il faudrait rendre obligatoire l'apprentissage de trois langues européennes, en plus de la langue maternelle. Aujourd'hui nous connaissons en général deux langues. C'est donc un effort tout à fait envisageable. En Inde, en Chine les enfants parlent de nombreuses langues, bien moins proches que ne le sont les langues européennes, en plus de l'anglais. Il faudrait un budget européen pour séjours linguistiques, des moyens pour la technologie d'apprentissage des langues. Les Européens auraient accès à un énorme potentiel culturel. La mobilité en Europe serait fortement accélérée. Nul besoin d'une langue unique. De plus, comme le monde entier utilise des langues européennes, dans une large mesure, l'accès au monde serait bien facilité. Les langues non européennes devraient être apprises dans un cadre de spécialité, et ne pourraient se substituer aux langues européennes, qui sont l'expression de notre identité.

Bien entendu, les discussions économiques, l'harmonisation des réglementations, le programme cadre de recherche, les grands programmes européens, les programmes structurels pourraient continuer. Mais ils seraient ainsi beaucoup mieux motivés, notamment parce que la solidarité européenne serait beaucoup mieux acceptée.

Rien n'est plus frappant, en effet, que de constater l'immense différence entre la prise de décision pour l'aide à des pays européens, comme la Grèce ou l'Italie, et ce qui s'est passé au moment de la réunification allemande. Les Allemands de l'ouest ont accepté une charge considérable, sans la moindre protestation, car il s'agissait d'aider des Allemands. L'envie d'Europe est loin de se traduire par un tel sentiment de solidarité, parce que nous ne savons pas assez ce qui nous est commun. L'identité européenne, seule justification solide de la solidarité européenne doit s'enseigner et doit être, en reprenant la formule du Président, « un combat chaque jour recommencé ».

Une telle Europe aurait la possibilité de traiter la question du séparatisme, de ma-

nière beaucoup plus crédible. Elle pourrait aborder les questions de l'Europe puissance, de l'Europe de la Défense dans d'autres conditions que maintenant. Elle pourrait beaucoup mieux résister aux attaques actuelles sur le modèle occidental en provenance de la Chine, de la Russie ou de la Turquie, tout en se différenciant des États-Unis.

Nous n'avons pas le choix. Seule l'Europe peut peser d'un poids suffisant dans le monde d'aujourd'hui. L'Europe d'aujourd'hui n'est pas crédible.

Nous ne disons pas, pour autant, qu'il faille attendre cette prise de conscience de l'Europe, avant d'agir en France. Nous sommes donc très heureux de cette loi sur le séparatisme, à condition qu'elle soit tout à fait claire, sur la lutte contre l'islam politique, et sur l'intégrisme. Sur l'intégrisme, elle doit affirmer la nécessité que les religions n'ont rien à faire dans l'organisation de la société, notamment dans l'éducation nationale. Les religions sont une affaire privée, et ne doivent donc pas être un moyen d'opposer ceux qui vivent en République française ■

LA LEÇON DE L'ÉLECTION AMÉRICAINE ?

UN POPULISME SMART

Les ressorts socio-politiques de l'Amérique polarisée entre Trump et son successeur Biden ne sont pas éloignés de la situation française ; malaise économique et culturel des classes moyenne et populaire, épuisement des partis, esprit de révolte. Pour éviter un scénario à la Trump, la solution politique n'est-elle pas un populisme « smart », qui allierait bon sens populaire, pédagogie de la réforme, et un projet culturel unissant enracinement et universalisme ?

Yannick MIREUR¹

Fondateur de la revue *Politique Américaine*

L'élection de Joseph Biden à la présidence des États-Unis ne saurait faire oublier ni le coup de semonce de 2016, ni le glissement à gauche du Parti démocrate depuis l'échec d'Hillary Clinton. Outre plus de 200 nominations dans la magistrature fédérale et trois juges suprêmes, Trump a reformulé le débat politique autour des questions qui taraudent les classes moyenne et populaire : pouvoir d'achat, mondialisation, action extérieure (dans le sens d'un repli isolationniste). Du côté démocrate, outre une forme d'idéologie écologiste contre l'économie, les récentes tensions raciales ont fait surgir un révisionnisme historique assez en phase avec l'aile gauche revigorée du parti, pour

une vision multiculturaliste affirmée de la société américaine – situation qui n'est pas inconnue en France.

Joseph Biden, Kamala Harris et leurs opposants républicains devront naviguer entre ces tranchants écueils pour réconcilier les Américains. D'autant que Donald Trump n'a manqué sa réélection que par défaut de sérieux. Le virus Covid aurait dû

1 - Yannick Mireur est l'auteur de deux essais sur les États-Unis, *Après Bush*, préface H. Védrine, et *Le monde d'Obama*. Il a enseigné aux ESM de Saint-Cyr Coëtquidan. Il a publié en 2014 *Hausser le ton !*, qui analyse les termes du débat politique français. Dernier ouvrage paru (octobre 2020) : *Un garçon audacieux*, roman contemporain sur la politique française.

amener au plan d'urgence sanitaire fédéral que promet Joe Biden, et à une implication pédagogique du chef de l'État dont Trump a été bien incapable.

Le mauvais génie ainsi remis dans sa bouteille, restera-t-il un « trumpisme » dans la politique américaine ? Quelle leçon la politique française peut-elle tirer de l'épisode Trump et de l'extraordinaire élection américaine de 2020 ?

AUX SOURCES DU TRUMPISME, LE MALAISE AMERICAIN

L'avènement de Donald Trump s'explique par le double malaise qui couve en Amérique depuis les années 1990 parmi les classes moyenne et populaire. Tandis que le projet reaganien de vitalité économique contre l'interventionnisme étatique, et la confrontation du communisme mondial, les avaient attirées vers le *Grand Old Party* (GOP) républicain, la « troisième voie » de centre-gauche incarnée par Bill Clinton pour ramener au pouvoir les démocrates les a ensuite reléguées aux plans économique et culturel. En réussissant une refondation idéologique qui embrassait *big business*, mondialisation et dérégulation de l'industrie financière, le Parti démocrate a affaibli son traditionnel ancrage ouvrier que Reagan lui avait un temps subtilisé.

Derrière les succès électoraux de Clinton puis d'Obama s'est accumulée une colère dont la stagnation du salaire médian depuis la décennie 80 est le meilleur témoin. Sous l'effet de l'innovation technologique et de la mondialisation (soit l'internationalisation des chaînes de production industrielle et l'entrée sur la scène économique de la Chine), classes moyenne et ouvrière ont inexorablement régressé.

En adoptant le libre-échange traditionnel des Républicains et en poussant à l'accord commercial nord-américain, signé par Bush Sr et ratifié sous Clinton, le Parti démocrate négligea en effet deux choses : la frustration grandissante de ces catégories au socle de la démocratie de marché depuis le *New Deal* de Roosevelt, et le risque que le navire de la démocratie américaine perde sa quille avec l'impensable élection d'un bouffon sous les traits de Donald Trump. Mais le bouffon eut cette juste intuition qu'il était temps d'ajuster les accords de commerce pour moins de *Made in Monde* et plus de *Made in America*, moins de dumping social et plus de réciprocité, et une approche sans concession vis-à-vis de cette Chine communiste dont les élites dirigeantes pensaient pouvoir faire une partie prenante (stratégique et éco-) responsable du système international fondé par l'Amérique.

Déjà en 1992, la candidature indépendante et anti libre-échangiste de Ross Perot, qui contribua à l'improbable défaite de Bush

Si face au novice Clinton, avait signalé le mal – sans oublier celle, aux primaires républicaines, du paléoconservateur Pat Buchanan défendant « l'âme de l'Amérique » par le contrôle de l'immigration et des valeurs sociales conservatrices, qui annonçait les « guerres culturelles » des années 2000. Deux ans plus tard, sous la houlette de Newt Gingrich, le GOP entreprenait une vigoureuse reconquête idéologique qui le ferait triompher à la Chambre des représentants, bastion démocrate depuis des décennies. Cette réinvention, qui regardait avec nostalgie vers le reaganisme, revêtait des reflets « populistes » marqués. Son ennemi était la bien-pensance consensuelle et le politiquement correct émanant de la gauche et des élites démocrates relayées par les médias, et s'arrogeant le terrain moral contre les instincts des classes sous-diplômées des États du sud, du Midwest et des lacs, isolés du vaste monde. Confusément mais assurément, les élites dirigeantes cessant d'être des exemples devenaient source de suspicion.

DES LIGNES DE FRONT CULTURELLES INSURMONTABLES ?

Ainsi trahie au plan économique, et rabaissée au plan culturel et de l'identité, cette Amérique, qui faisait ce que Nixon avait appelé la majorité silencieuse, nour-

rit peu à peu un esprit de révolte où les lignes de front mutaient imperceptiblement du classique rouge contre bleu, républicain contre démocrate, au dangereux peuple contre élites. Comme elle s'était offusquée de l'anti-américanisme de la contre-culture des années 60 et des pacifistes contre la guerre du Vietnam (déclenchée par les surdiplômés démocrates de la côte-est, terminée par le Californien républicain Nixon), la majorité silencieuse, qui fit une réélection triomphale à Nixon en 1972², se retrouva en partie dans la révolte du *Tea Party* des années 2000, puis celle portée par Trump en 2016.

Celui-ci est un symptôme de ces évolutions plus qu'une cause. Son élection est à la fois un accident de parcours électoral et l'expression d'un courant durable, initié par Buchanan en 1992 et déployé par Bush Jr en 2000, contre les élites : élites démocrates semblant préférer l'Amérique des métropoles et des minorités à celle des campagnes et de la majorité silencieuse blanche (qui n'est plus majoritaire, mais qui vote) ; élites républicaines plus attachées au *big business* qu'à l'Américain ordinaire et contaminées par le virus du politiquement correct. Par le drolatique

2 - Elle deviendra la « majorité morale » à la fin de la décennie, avec une poussée des milieux évangélistes au sein du Parti républicain, dont Reagan flattera les élans millénaristes dans sa bataille contre le communisme. L'influence de la « droite chrétienne » ne cessera, jusqu'à Bush Jr, Trump et l'imprécatrice Paula White, de s'exercer sur le mouvement conservateur américain.

concept de RINO – républicain de nom seulement –, la droite populaire marquait désormais au fer les figures du centre-droit dont l’anti-Trump Mitt Romney est une incarnation, comme avant lui Bush Sr, auquel s’était rallié Buchanan mais qu’aurait étrillé le *Tea Party*³. Ironiquement, son fils « W » poussera le GOP vers les classes populaires avec son « conservatisme de compassion », et ses (brefs) tarifs sur l’acier importé pour défendre les hauts fourneaux de l’Indiana, de l’Ohio et de la Pennsylvanie, illustrant la force croissante de la veine populiste.

L’insurrection tea partiste et trumpiste s’inscrit d’abord contre le politiquement correct des années 90 et 2000, qui ressemble à l’anti-américanisme des années 60, où l’on semblait renier le socle reçu en commun des Pères fondateurs et l’esprit pionnier de l’Amérique conquérante. La libération sexuelle eut son pendant politique : doigt majeur dressé en guise de salut au drapeau. Ayant du mal à se faire à l’évolution démographique du pays sous la poussée des Latinos, essentiellement Amérindiens, une bonne partie des Américains ne comprend pas la passion de la gauche pour l’Amérique multiculturelle et hispanisée. Elle lui semble trahir un mépris de

3 - Buchanan se représentera aux primaires de 1996 contre le sénateur Bob Dole, par une candidature « insurrectionnelle » semblable à la précédente, prétendant incarner le peuple contre l’establishment GOP de Washington. Il se ralliera finalement à Dole.

l’Américain moyen et d’une certaine histoire du pays, son histoire WASP depuis le *Mayflower*⁴, avec ses pages universelles mais aussi ses violences et, toujours, la tâche de l’esclavage et de Jim Crow⁵.

En 2016, le mot est lâché par Hillary Clinton. Celle qui incarne l’élite démocrate coupée du peuple, qui a choisi New York pour se lancer en politique plutôt que le modeste Arkansas d’où s’est propulsé Bill, dénonce les « déplorables » qui approuvent Trump. Elle a peut-être raison sur le fond, mais le propos est révélateur d’une hypocrisie élitaire. Né fortuné, Trump peut être un fraudeur à grande échelle et un failli à répétition, la mémoire populaire préfère retenir le petit scandale foncier Whitewater (1993-96) qui amena la Première dame démocrate à comparaître devant le Congrès, et qu’en 2016 le New-Yorkais « taguait » du sobriquet « Hillary-bandit » (*crooked Hillary*). Les classes moyenne et populaire des États de la ceinture industrielle, abîmée par les évolutions économiques récentes, Wisconsin, Michigan, Pennsylvanie, lui couperont la route de la présidence – pour la rouvrir quatre ans plus tard à Joe Biden.

4 - WASP ; Anglo-saxons blancs protestants, comme les *pilgrims* du *Mayflower* en quête de liberté religieuse, arrivés à Boston en 1620.

5 - Figure fictive de spectacle musical des années 1820 personnifiant et caricaturant les Afro-Américains, Jim Crow désigne par extension les pratiques ségrégationnistes des anciens États confédérés.

En 2020, à l'autre opposé du spectre politique, l'attitude incendiaire de Trump devant les violences policières à l'endroit des Noirs et les relents suprémacistes, provoque un emballement. Une nouvelle poussée de contre-culture se fait jour. Le légitime *Black Lives Matter* autorise l'absurde « cancel culture » qui déboulonne les statues et ouvre la boîte de Pandore de l'inventaire historique, comme « me too » a créé le risque d'accusations en série, et banni toute velléité de galanterie dans une société marquée par ses origines puritaines. Comme piquée au vif, l'Amérique de Trump lui renouvelle son soutien, s'élargissant même de plusieurs millions d'électeurs.

DÉMOCRATES ET RÉPUBLICAINS EN RECOMPOSITION

Les préoccupations économiques y sont pour beaucoup. Car Trump-Biden, c'est aussi l'opposition classique du laisser-faire contre l'interventionnisme, de l'opportunité économique contre l'assistanat. À la fureur de la gauche, près d'un tiers des votants afro-américains et hispaniques ont choisi Trump. Et le résultat est là : une Amérique plus polarisée encore que celle laissée par le bushisme et ses « guerres culturelles » autour de *god, guns and gays* (le rôle de la religion dans l'espace public,

le libre port d'armes, les droits des homosexuels – sans oublier l'avortement).

Le trumpisme n'est en effet que la suite du bushisme et du *Tea Party*, une poussée de fièvre du conservatisme américain en convulsion depuis trente ans, où le nativisme, le conspirationnisme et l'isolationnisme ont gagné du terrain sur les élites libérales des affaires. Ce trumpisme, la défaite de Trump ne l'efface pas. Cependant, s'il veut dominer, le GOP post-Trump doit le dépasser en trouvant un équilibre entre les aspirations négligées des classes moyenne et populaire que Trump lui a solidement attachées, et celles de l'Amérique qui monte, minorités et nouvelles générations, dont les vues sur un capitalisme écoresponsable ou les évolutions sociétales diffèrent de celles des anciennes générations.

Le président Biden devra lui aussi réinventer son parti en le réinscrivant dans la tradition des cols bleus, ouvriers de l'industrie pétrolière et gazière de sa Pennsylvanie natale que ne séduit pas le *Green New Deal* écolo de la gauche, ou magasiniers déracinés d'Amazon. Il lui faudra réinventer un travaillisme qui soit conciliable avec l'innovation, la « tech » et le commerce mondial, à la fois populaire et capitaliste. En somme, un *America First* à la Roosevelt. C'est pourquoi l'administration Biden-Harris poussera plus encore qu'Obama-Biden à la réciprocité et la concurrence loyale dans le

commerce mondial, pour chercher à protéger les travailleurs américains et œuvrer à la justice sociale. Enfin, celle-ci inclura plus qu'avant ses aspects raciaux, dont la métisse Harris, élevée par une mère indienne, sera la vigie. Par une meilleure codification des règles de police ou en restreignant autant que possible le libre port d'arme garanti par le Second amendement, Biden aura en effet devant lui un défi historique monumental pour atténuer la culture de la violence inhérente à l'histoire américaine.

Celui que peu de choses sépareront d'un républicain à la Bush Sr pourrait tirer de sa longue expérience sénatoriale un *modus operandi* avec les sénateurs républicains, qui lui fourniraient une bonne excuse pour ne pas trop céder à la gauche démocrate. Il y a plus à parier, toutefois, que ceux-ci reprennent l'obstructionnisme qu'ils avaient opposé à Obama, dans l'espoir d'une victoire législative en 2022, et présidentielle en 2024.

POPULISME SMART

Au fond, à gauche comme à droite aux États-Unis, c'est un langage populiste « smart » qui représenterait la voie de l'avenir. Un langage faisant toute sa place au bon sens populaire et aux anxiétés des catégories qu'a affaiblies une approche trop confiante, ou naïve, de la mondialisa-

tion et de la mutation numérique. Un langage prenant aussi des accents reaganien devant l'État-parti chinois qui écrase Hong-Kong et menace Taiwan, pour redonner à tous les Américains la fierté de leur pays comme agent de la liberté et de l'émancipation.

Décrire ces ressorts socio-politiques de l'Amérique au moment où Trump s'en va, c'est aussi parler de la France. Soumise aux mêmes convulsions, elle a connu de semblables dérives multiculturalistes à gauche, et un semblable échec de la droite à concilier Europe, libre entreprise et classes populaires. Qu'on se rappelle la « pensée unique » : tolérance obligatoire au plan culturel et de l'identité, ouverture des marchés sans sauvegarde, et vertu monétaire comme dogme économique malgré les dégâts évidents au sein des classes moyenne et populaire. On ne saurait s'étonner qu'ait incubé en leur sein un esprit de révolte, exprimé par le vote RN, FI ou les Gilets jaunes, comme aux États-Unis le *Tea Party*, Bernie Sanders et Donald Trump. La France peut cependant espérer un autre scénario.

Pour éviter un Trump, c'est aussi un populisme « smart » s'adressant à la fois aux classes supérieures et aux classes populaires, également tentées par la contestation des élites dirigeantes, qui est à souhaiter. Un projet économique et historique qui écarte le poison de la lutte des classes requiert de s'écarter des codes convenus.

Un discours franc sur l'intégration sans se cacher derrière l'arbre du terrorisme, et un rejet argumenté et ferme de l'autodénigrement historique, répondraient à l'anxiété culturelle qui alimente le vote lepéniste. Au plan extérieur, à l'instar du président Macron, renouer la confiance dans le projet européen est capital. Cela passe par un discours clair sur les objectifs et les moyens, la réciprocité comme condition du libre-échange, l'usage d'armes de défense commerciale face à la Chine et le rejet de l'extraterritorialité américaine, une politique offensive en Méditerranée et en Afrique, et une défense européenne – à laquelle cependant l'Allemagne n'est pas favorable. Un plan structuré pour la francophonie revendiquant l'universalisme français, ouvert à tous les hommes sans

être une célébration béate de l'immigration, relancerait aussi notre rayonnement culturel que les polémiques sur la laïcité ont pu entamer.

Un populisme *smart* serait un populisme assumé plaçant l'école au cœur de son projet, condition d'un niveau général d'éducation permettant discernement et esprit critique face à un risque à la Trump. Il ferait aussi la pédagogie de la mondialisation et de la transition technologique, tout en prenant garde à l'exaspération fiscale des classes les plus vulnérables. Autour de l'émancipation, de la réussite et de la fierté collective, alignant émotion et rationalité, un populisme *smart* pourrait rendre à tous le sentiment de participer à un projet social et un destin national ■

DES BANQUES CENTRALES PRISONNIÈRES DES MARCHÉS FINANCIERS

Depuis 2008, la monétisation à grande échelle par les banques centrales de la dette publique et privée a créé, sous la pression des marchés financiers internationaux, le mirage de l'argent gratuit. La crise sanitaire mondiale de la Covid 19 impose de se dégager de cette impasse monétaire pour rétablir des canaux efficaces d'intermédiation entre épargne de précaution et capitaux propres des entreprises. Une initiative coordonnée de la Banque de France et de la Bundesbank permettrait de promouvoir de nouveaux instruments financiers destinés à conforter les investissements d'avenir. Ce serait un pas significatif au service de la souveraineté économique européenne.

Gérard VALIN

Ancien directeur général du Groupe ESSEC
Ancien doyen des professeurs de SKEMA

VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE MONÉTAIRE EUROPÉENNE SELON UNE PERSPECTIVE FRANCO-ALLEMANDE

L / Allemagne et la France ont abordé la crise sanitaire de la Covid 19 dans des conditions économiques,

financières et sociales bien différentes : chômage de 8 % en France contre 4 % en Allemagne, balance commerciale déficitaire en France alors qu'elle est largement excédentaire en Allemagne, endettement public écrasant en France alors qu'il est maîtrisé en Allemagne à la suite de la thérapeutique Schaüble de la décennie écoulée. Facteur essentiel, les activités industrielles représentent 25 % du PIB allemand contre 12 % seulement en France.

Sous l'égide de la BCE, et à l'imitation des États-Unis, la Banque de France et la Bundesbank ont suivi une politique monétaire « accommodante », dite « quantitative easing » qui a permis de monétiser à grande échelle les dettes publiques et privées à échéances longues. Cette stratégie résulte des mesures d'urgence prises en 2008 pour sauver le système financier international mis à mal par les excès spéculatifs, la crise des « subprimes » et le virus de la titrisation. Reconduite d'année en année cette création monétaire artificielle et massive a conduit au mirage de l'argent gratuit, encourageant toutes les formes de propensions à l'endettement. Les symptômes les plus visibles de ce dérèglement monétaire apparaissent à travers la croissance exponentielle des bilans des banques centrales, la sur-évaluation des actifs financiers et immobiliers, la sous-rémunération de l'épargne et les niveaux de surendettement des pays vulnérables, tels que la France.

Au-delà des indispensables mesures d'urgence imposées par la crise sanitaire, une réflexion de fond s'impose en Europe pour alimenter les fonds propres des entreprises susceptibles de créer des emplois durables : leurs gisements principaux se trouvent dans les entreprises de taille moyenne (ETI) ou dans le « Mittelstand » allemand. En complément des injections massives de liquidités par les banques centrales, une action concertée de leur part pour diriger l'épargne insti-

tutionnelle, de type assurance-vie, vers les fonds propres des entreprises justifierait une extension de leurs mandats actuels sans nuire à leur indépendance à l'égard des pouvoirs politiques. En dépit de leurs niveaux éloignés d'industrialisation, cette initiative commune devrait recueillir les suffrages des grands argentiers allemands et français soucieux de soutenir l'économie réelle et l'emploi durable en Europe. Pour les entreprises, il ne peut y avoir d'endettement tolérable sans fonds propres suffisants pour engager les investissements d'avenir.

DE NOUVELLES AMBITIONS POUR LES BANQUES CENTRALES, « INSTITUTIONS DE CONFIANCE »

La médiation du crédit, outil de « services à l'économie », fait partie des attributions essentielles des banques centrales à côté des deux autres plus connues : la « stabilité financière » et la « stratégie monétaire ». La Banque de France bénéficie d'une solide structure décentralisée de l'ordre d'une centaine de succursales en province (avec 4 200 agents statutaires), regroupées en 13 directions régionales ; elles sont en charge notamment des questions de notations des entreprises, des situations de surendettements et des soutiens logis-

tiques aux Codefi (Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises). La proximité traditionnelle de cette remarquable « institution de confiance » avec le terrain économique et social des régions a été jusqu'ici sauvegardée, en dépit des pressions productivistes exercées depuis plus d'une vingtaine d'années, y compris par la Cour des comptes. De son côté, la Buba dispose de 18 « filiales » principales dans les Länder avec un peu plus de 2 400 agents connus pour leurs compétences et leurs professionnalismes.

En dépit de la qualité de ces réseaux de proximité, l'essentiel des efforts entrepris par les banques centrales passent, jusqu'ici, par la monétisation des dettes publiques et privées sur les marchés internationaux. Ce déversement d'« helicopter money », supposé lutter contre une déflation potentielle, est-il le meilleur remède à l'instabilité financière dans les circonstances présentes ?

Dans le cadre des mesures de type « QE » (« Quantitative Easing »), la Banque de France a massivement acheté des lignes d'obligations qui ont considérablement augmenté le total de son bilan, comme la Bundesbank et les autres banques centrales des pays à économies développées, à la suite de la crise financière d'hyper-spéculation dite des « subprimes » de 2008. De ce fait, les banques centrales figurent désormais parmi les principaux déten-

teurs des dettes publiques. À la suite de sept programmes successifs de rachats, son bilan s'élève actuellement à un trillion € environ (contre 1,2 trillion € pour la Buba) dont plus de 500 milliards € (contre 750 milliards € pour la Buba) de titres détenus dans le cadre de la politique monétaire européenne organisée depuis une décennie par la BCE. Ces opérations font l'objet de partages de risques avec la BCE qui ont varié suivant chaque programme concerné. Ces interventions massives sont inspirées depuis 2008 des pratiques d'outre-Atlantique ; celles-ci ont été initiées par le président de la Fed, le professeur Ben Bernanke, spécialiste des conséquences du « jeudi noir » de 1929.

Ces créations monétaires *ex nihilo* ont alimenté de nouvelles formes de spéculations, tout en s'avérant peu orthodoxes au niveau du contrôle de l'intégralité de la courbe des taux d'intérêt à court, moyen et long terme (politique de « yield curve control »). Les scénarii de sorties de cette puissante thérapie « anti-dépressive », si elle devenait un jour d'actualité, font d'ailleurs l'objet de vifs débats, ainsi que l'usage effectif des fonds correspondants au service de l'économie réelle. De fait, les banques commerciales hésitent à prêter à taux faibles à des entreprises sous-capitalisées. Leurs conditions excessivement favorables de refinancements ne les mettent aucune-ment à l'abri des impayés. Selon l'agence Moody's, les défauts des entreprises ont doublé au plan mondial depuis un an et

se trouvent au plus haut depuis dix ans. Il est donc urgent de rechercher de nouvelles ressources en fonds propres permettant les investissements d'avenir par les entreprises innovantes. Un sevrage financier brutal des mesures monétaires actuelles ne paraît pas moins hasardeux, pour ne pas dire moins périlleux, que celui qu'évitent les psychiatres en cas d'abus durables de psychotropes...

Aucune solution viable ne paraît aujourd'hui faire consensus pour organiser la sortie par le haut du cercle vicieux organisé dans l'urgence mais maintenu par les autorités monétaires des économies développées depuis plus de dix ans : un *statu quo*, certes confortable au plan diplomatique, entretient la pérennité de la pensée unique... et réciproquement !

LE RECOURS À DE NOUVEAUX INSTRUMENTS MONÉTAIRES ET FINANCIERS

Si les banques centrales ajoutent de nouveaux instruments à la panoplie veillant à la stabilité monétaire, ils doivent permettre le fléchage rapide de l'épargne institutionnelle vers les entreprises créatrices d'emplois durables. Dans le contexte actuel de soutiens inconditionnels aux marchés fi-

nanciers inondés de dettes souveraines et privées, il paraît aujourd'hui indispensable que les principales banques centrales de la zone euro prennent l'initiative d'émettre en urgence, directement ou par l'intermédiaire d'une filiale spécialisée *ad hoc*, un titre participatif (*Genussscheine*) global, ou d'autres types de titres hybrides (TP, TH - Banque de France ou Buba), susceptible d'être cotés sur les bourses internationales. Ces émissions seraient proposées en préplacement aux compagnies d'assurances gérant une épargne de précaution considérable : 1 800 milliards € en assurance-vie (fonds euros) en France contre un peu plus de la moitié de ce montant en Allemagne. Toutes sont à la recherche de placements peu risqués bénéficiant d'un rendement minimal qu'elles ne trouvent plus sur les marchés obligataires.

Ces nouveaux instruments financiers n'ont rien à voir avec le « prêt participatif », d'une durée limitée (sept ans) abusivement assimilé aux fonds propres des entreprises ; cette dernière formule a la faveur, pour des raisons règlementaires hexagonales, de la BPI qui ne jouit pas du statut bancaire en dépit de son nom. Dans l'environnement de crise actuelle, il pourrait s'agir d'une émission totale de l'ordre de 100 milliards €, à échéances longues, pour la Banque de France, mais de 50 milliards € seulement pour la Buba. La banque centrale allemande « ne prévoit en effet que » 6 000 faillites environ au premier trimestre 2021 dans son rapport sur

la stabilité monétaire d'octobre 2020. Ces montants globaux doivent être appréciés de façon prospective au vu des coûts de la transition écologique, de la mutation technologique et des investissements de relocalisation dont on ne saurait sous-estimer l'ampleur et l'urgence. La recomposition en cours de la chaîne logistique transnationale constitue un enjeu essentiel de sécurité et de souveraineté pour l'Europe.

En France, ce projet ambitieux viendra au secours des financements laborieux des Programmes d'investissements d'avenir (PIA) d'inspiration publique, suggérés il y a quelques années par le rapport Pisani-Ferry (Grand plan d'investissements 2018-2022). Les ETI françaises bénéficieront ainsi d'un puissant et indispensable effet de rattrapage, bienvenu par rapport à leurs homologues du *Mittelstand* ; ceux-ci ont bénéficié d'un plan structuré de renforcements de leurs fonds propres depuis mars 2020. Les quantum nécessaires et les rendements attendus doivent être examinés au regard du coût et du rythme de la transition écologique souhaitée, laquelle induira une modération de la rentabilité à court terme.

Les situations de départ et les objectifs visés sont bien différents de part et d'autre du Rhin. Trois tranches à remboursement final de dix, vingt et trente ans correspondraient vraisemblablement aux besoins actuels des unes et des autres parties prenantes. Ces trois tranches d'instruments

financiers doivent être attractives pour les investisseurs institutionnels et sont destinées à être cotées séparément en vue d'accroître leurs liquidités ; elles seraient, dans un premier temps, préplacées en priorité auprès des entreprises privées d'assurances gérées en capitalisation, sous le contrôle des autorités de marchés et de contrôle prudentiel de chaque pays (AMF, ACPR, BaFin,...). Garantissant un rendement courant fixe de l'ordre de 1 % à 3 %, en fonction des conditions de marché, elles devraient comporter une rémunération variable additionnelle issue du bon usage des capitaux ainsi investis dans les fonds propres d'ETI ou du *Mittelstand*. Selon diverses hypothèses, le rendement total pourrait dépasser 5 %, ce qui rendrait ce placement attractif sur le long terme. Il va de soi que le niveau de cette rémunération variable dépendra de la qualité du ciblage des entreprises bénéficiant de ce mode de financement. « Callable » selon le terme cher aux traders, c'est-à-dire bénéficiant d'une option de rachat à l'initiative des banques centrales, leurs remboursements se feraient sur une base indexée sur l'inflation nationale et/ou de critères ESG (Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance) définis dans l'intérêt général par les parties prenantes concernées. Leurs volatilités potentielles, voire leur utilisation en tant que sous-jacents de produits dérivés, mériteraient des études approfondies sur les plans actuariels, financiers et comptables en tenant compte de la mutualisation inédite des risques ainsi organisée.

LE BON USAGE DE NOUVEAUX INSTRUMENTS FINANCIERS ET MONÉTAIRES DES BANQUES CENTRALES

Les fonds obtenus par cette émission totale de l'ordre de 100 mds € pour la France et de 50 milliards € pour l'Allemagne, seraient directement investis en titres spécifiques (TPS, THS), participatifs ou hybrides non cotés à échéances longues. Ils fourniront des rendements adaptés au cas particulier de chaque ETI ou de chaque société du *Mittelstand*, en fonction de ses besoins avérés en fonds propres pour assurer son avenir en termes d'investissements et d'emplois. Ces capitaux de long terme seraient attribués sur proposition des directeurs de succursales et/ou des directeurs régionaux et de leurs équipes locales de la Banque de France et de la Buba selon des critères économiques, financiers et sociaux objectifs, indépendants de toute forme de clientélisme.

Les Banques centrales disposent en effet d'outils de notations bancaires reposant sur des diagnostics issus d'une analyse financière approfondie sur une base dynamique : structures bilantielles, BFR (besoins en fonds de roulement), capacité d'autofinancement, ratios de

rendements opérationnels... Les *business models* de demain doivent rechercher la mise en place d'avantages compétitifs compatibles avec la nécessaire transition écologique et technologique au plan européen, dans le respect des critères ESG. Les propositions de Jacques Attali concernant les quinze secteurs regroupant « l'économie de de vie » (dont alimentation, éducation, santé, sécurité,...) sont de nature à orienter les choix pertinents de ces financements prioritaires en fonds propres. Les ratios classiques de gestion devront de ce fait être soigneusement conjugués avec la prise en compte des facteurs humains indispensables à la réussite durable : esprit d'entreprise, qualité de gouvernance, cohésion d'équipes professionnelles... Ces allocations sélectives en fonds propres seraient assorties d'une mission pluriannuelle de contrôle d'experts-comptables et *Wirtschaftsprüfer* portant sur les investissements effectués, les créations d'emplois durables et le respect des critères ESG retenus en commun ; c'est déjà le cas pour la mise en oeuvre des *Überbrückungshilfen* organisées pendant l'été en Allemagne.

Des renforts provisoires de compétence pourraient éventuellement être proposés aux structures décentralisées des banques centrales... à condition que ces adjonctions administratives de circonstances ne soient pas artificielles, voire contre-productives sur le plan territorial. Il convient de maintenir une sélectivité

à fondements économiques et financiers avérés, en dehors de toute tentation de clientélisme ou de docilité politique à court terme.

Il reste à la BPI en France à faire la preuve de son indépendance et de son efficacité opérationnelle sur le terrain grâce à la pertinence de ses interventions en temps réel au service des entreprises. Il en va de même pour les structures de la Caisse des Dépôts et Consignations qui souhaitent s'orienter vers les financements en fonds propres de l'économie. Cette initiative des banques centrales serait appelée à compléter les premières mesures d'accompagnement gouvernementales et ne saurait faire double emploi avec les fonds publics déjà mobilisés.

Ces renforcements immédiats en fonds propres spécifiques des ETI et du *Mittelstand* sont de nature à encourager le système bancaire à mieux évaluer ses propres risques et ceux de ses clients, en particulier en matière de « credit rating ». Les soutiens de la BCE au système bancaire européen ne sauraient être correctement utilisés en France comme en Allemagne sans le renforcement préalable des fonds propres des entreprises. La mise en œuvre des principes de solvabilité de « Bâle 3 » ne doit pas limiter la distribution indispensable de crédits, mais au contraire les encourager dès que les renforcements des fonds propres seront à la hauteur des besoins.

LES PROGRÈS ATTENDUS DE CETTE INITIATIVE DES BANQUES CENTRALES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Les principaux avantages de cette évolution stratégique de la politique monétaire reposent sur la circulation rapide et l'affectation optimale, car sélective et indépendante, de l'épargne disponible au service spécifique des ETI et du *Mittelstand*. Cette initiative concertée entre la Banque de France et la Bundesbank permettrait de corriger les lacunes actuelles de l'intermédiation financière. Il s'agit en effet d'un soutien à l'indépendance des entreprises qui le méritent, en dehors des lourdeurs bureaucratiques centralisées, voire de l'engorgement prévisible des tribunaux en cas de faillites en série du fait des dramatiques effets « dominos ».

Cette initiative ne repose pas sur la création monétaire et la mise sous perfusion sans limite des marchés financiers, ni sur la mutualisation à risques dissimulables de type « titrisation ». Cette démarche tranche radicalement par rapport aux solutions en forme de pis-aller qui n'aboutissent pas au renforcement des fonds propres et des investissements urgents des ETI et du *Mittelstand* dans les territoires français et allemands.

L'intervention envisagée offre une contribution positive aux placements à risques limités des entreprises d'assurances, tout en devant rester compatibles avec les dispositions réglementaires qui leur sont applicables. Ces nouveaux instruments financiers permettent l'adaptation de leurs stratégies de congruence Actifs-Passifs que les Anglo-saxons qualifient d' « Assets-Liabilities Management/Liabilities Driven Management » (« ALM/LDM »). Ce placement attractif et liquide en titres participatifs ou hybrides à rémunérations variables s'avèrera particulièrement opportun, alors que la dégradation rapide des rendements de l'assurance-vie fait planer un risque majeur de rachats massifs... dans l'hypothèse d'une hausse incontrôlée des taux d'intérêt.

Il s'agit donc d'un processus de terrain, simple et rapide, susceptible d'être mis en œuvre par des équipes opérationnelles décentralisées, connues pour être informées, motivées et cohérentes et investies des pouvoirs effectifs de décisions nécessaires pour la sélection des meilleurs choix. Cette sélection en matière économique sociale s'impose dans le respect de rigoureux critères ESG, à l'issue d'une analyse financière professionnelle et indépendante. Cette démarche des banques centrales modèrera la tentation, toujours présente en France, de créer de nouvelles structures administratives *ad hoc* sur fond de clientélisme. La piste proposée implique la mise en œuvre de moyens limités, tout en éta-

blissant un canal sécurisé entre l'épargne stable et les besoins en fonds propres des entreprises. Ce faisant, les banques centrales renforcerait leur crédibilité en apportant leur caution au ciblage pertinent des investissements d'avenir, tant en Allemagne qu'en France.

La Bundesbank est d'ores et déjà familière du bon usage des *Genussscheine* par le *Mittelstand* en vue d'éviter des tentatives d'acquisitions non souhaitées, voire « sauvages ». La Buba constitue une alliée indispensable pour la Banque de France en matière d'indépendance des banques centrales au sein de la BCE, et plus largement, dans le cadre du Conseil de stabilité monétaire, de l'EBA (European Banking Authority) ou encore de l'influent Comité de Bâle. Cette coopération franco-allemande s'impose à l'occasion d'une opération massive de financement urgent des entreprises de taille moyenne impliquant l'assimilation des titres participatifs ou hybrides aux fonds propres et aux capitaux permanents. D'intenses efforts diplomatiques devront être déployés en France, tant à l'égard de l'administration centrale de Bercy que du côté des partis politiques... voire des conseillers des princes. Enfin une heureuse opportunité de circonstance rapproche le gouverneur de la Banque de France et le président de la Bundesbank ; tous deux connaissent non seulement les modèles économiques, sociaux et financiers du pays voisin et sont conscients de leurs difficultés actuelles,

mais ils maîtrisent parfaitement leurs langues et leurs cultures.

Une action coordonnée sous la présidence allemande de l'Union européenne, dans le courant du second semestre 2020, est de nature à faire prospérer des solutions financières innovantes. La diversification du « policy mix » des banques centrales en Europe, grâce à cette initiative franco-allemande, permettrait enfin de prendre en compte des réalités de terrain que la primauté accordée aux marchés financiers internationaux a fait oublier dans un environnement global géré à partir de réflexes prioritairement technocratiques.

EN CONCLUSION D'ÉTAPE FIN 2020

Sans mandats explicites, voire légitimes au plan démocratique, les banques centrales des pays développés ont adopté depuis plus de dix ans une politique de contrôle des taux d'intérêt à long terme. Ce type d'interventions, complémentaires du pilotage traditionnel des taux à court terme, a pu mettre fin à des crises spéculatives et sauver la mise d'acteurs imprudents des marchés financiers. Poursuivie à l'ex-

trême, cette stratégie a rendu les banques centrales otages, sinon prisonnières et peut-être demain, victimes des marchés financiers internationaux. Cette posture assurantielle « de dernier ressort » présente un coût élevé supporté pour l'essentiel par l'épargne institutionnelle, désormais rémunérée à la portion congrue. Le surendettement public constitue l'un des principaux dommages collatéraux de l'impasse monétaire suscitée par le mirage de l'argent gratuit. Les tentations ainsi induites expliquent, en partie, la difficulté des arbitrages politiques du moment. Mr Draghi, ancien président de la BCE, a souligné récemment les méfaits de ce cercle vicieux qui fragilise la planète financière. Comme l'a fait observer Mr Villeroy de Galhau dans son interview au *Spiegel* du 17 octobre 2020, les inquiétantes circonstances actuelles ne sauraient l'opposer à son collègue, Mr Jens Weidmann.

Il incombe donc aux grands argentiers de réactiver, grâce à de nouvelles initiatives coordonnées, le moteur financier franco-allemand au service de l'économie réelle et de l'emploi durable. Leur contribution décisive en faveur de la souveraineté européenne sera la bienvenue alors que l'émergence du multilatéralisme redistribue les cartes des pouvoirs sur la scène internationale ■

LE PROJET DE LOI DEVAQUET : RAISONS ET SENS D'UN ÉCHEC

PREMIÈRE PARTIE

À la veille de l'élection législative de mars 1986, la loi Savary sur l'enseignement supérieur promulguée le 26 janvier 1984, n'est toujours pas totalement appliquée dans l'ensemble des universités. Une situation mise à profit politiquement par une partie du monde universitaire. En effet, depuis la mobilisation réussie des droites lors de la crise scolaire de 1984, des enseignants mais aussi des politiques de l'opposition s'organisent, et projettent, en cas de victoire en mars 1986, d'abroger cette loi.

Olivier CROUILLEBOIS

Docteur en histoire contemporaine de Sorbonne université

Ces différents groupes de pression et syndicats¹ se regroupent au sein du Groupe d'étude pour la renaissance de l'université française (GERUF) et travaillent à un programme politique sur l'enseignement supérieur. On retrouve au sein du GERUF, des syndicalistes universitaires, des enseignants reconnus à l'instar de Jacques Bompaire, président de Paris IV, de Michel Prigent, directeur

des Presses universitaires de France ou du recteur Yves Durand, futur conseiller de Jacques Chirac pour l'enseignement supérieur. Mais la liste des adhérents comporte aussi des politiques du RPR et de l'UDF, dont Jean Foyer et Michèle Alliot-Marie pour les plus représentatifs, en passant par les Clubs 89, et les clubs Perspectives et réalités et Conseil pour l'avenir de la France.

Dans sa brochure publiée en février 1986, intitulée *La Renaissance : Enseignement supérieur et recherche*, le GERUF présente les propositions qu'il entend soumettre

1 - À savoir la Fédération des Syndicats autonomes de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le syndicat Union nationale inter-universitaire (UNI) et les Cercles universitaires.

à ses amis politiques. Il met l'accent sur les trois conditions nécessaires à l'autonomie des établissements universitaires. La première d'entre-elles repose sur l'aspect financier : les universités doivent « développer dans de fortes proportions leurs ressources propres, que celles-ci proviennent de contrats passés avec le monde économique, de fondations ou des droits d'inscription des étudiants qui pourront être fixés librement ».

La deuxième évoque le statut administratif de l'université ; celui-ci doit être moins contraignant, le GERUF préconise que chaque université opte pour son propre mode de fonctionnement administratif.

Enfin la troisième condition porte sur la dimension pédagogique ; les universités doivent pouvoir décerner « des diplômes propres à chaque établissement ».

Le contenu idéologique tant sur le fond que sur la forme est sans ambiguïté ; si l'abrogation de la loi Savary demeure incontestablement la priorité, on devine rapidement que c'est plus la dimension socialiste de celle-ci qu'il faut combattre que les carences qu'elle est supposée engendrer dans le monde universitaire.

Les élections législatives se déroulent le 16 mars 1986 et la coalition RPR/UDF s'impose dans l'hémicycle. Mais l'événement principal de ce scrutin réside dans une situation inédite sous la V^e Ré-

publique : la cohabitation. Mais cette législature va souffrir d'un second handicap : l'élection présidentielle doit avoir lieu dans moins de deux ans. De fait, les droites n'ont que très peu de temps pour présenter un bilan positif pour affronter l'élection majeure.

Le sort des universités n'est pas un sujet primordial pour la nouvelle majorité. Dans son programme il n'occupe que ces quelques lignes évoquant la « suppression de la loi Savary », et « la possibilité de création d'établissements privés d'enseignement supérieur »².

Au lendemain des élections, Jacques Chirac est nommé Premier ministre. À son tour il constitue son gouvernement. La mise en place du ministère de l'Éducation nationale nous offre quelques éléments de compréhension sur la crise à venir. Le 19 mars, Jacques Chirac appelle René Monory pour lui proposer l'Éducation nationale. Connaissant l'importance du ministère, René Monory en revendique la maîtrise totale, des maternelles aux universités. Mais Jacques Chirac a déjà proposé l'Enseignement supérieur et la Recherche à Alain Devaquet, au titre de ministre délégué.

2 - Plate-forme commune du RPR et de l'UDF intitulée « Plate-forme pour gouverner ensemble » signée le 16 janvier 1986 par M. Jacques Chirac, président du RPR et M. Jean Lecanuet, président de l'UDF. Discours.vie-publique.fr., consulté le 10 janvier 2016.

De plus, Jacques Chirac adjoint à René Monory le secrétariat d'État à la Formation professionnelle et à l'Enseignement technique, dirigé par Nicole Catala, RPR, et le secrétariat d'État chargé de l'Enseignement, conduit par Michèle Alliot-Marie, RPR.

La lecture politique de la composition du ministère donne une explication. Jacques Chirac se doit d'attribuer les ministères avec le souci d'un équilibre politique. Or, offrir à René Monory, CDS, un ministère d'importance n'est envisageable que s'il est « bordé » avec des membres du RPR. S'il ne fait aucun doute qu'Alain Devaquet est nommé dans le but de souligner le lien entre les universités et la recherche, on peut imaginer que Nicole Catala ait été choisie pour ses qualités de professeur de droit, mais surtout parce qu'elle est dirigeante du Club 89, lequel est aussi partie prenante du GERUF. Le choix de Michèle Alliot-Marie, tout autant que l'intitulé de son secrétariat, demeure très vague. C'est une fidèle de Jacques Chirac, mais elle est également membre du GERUF. C'est donc une antenne directe du recteur Yves Durand, devenu le conseiller pour l'enseignement supérieur auprès du Premier ministre. À ce titre, elle semble être investie de deux missions : marquer le territoire du RPR dans un ministère d'importance dirigé par un membre du CDS, ainsi que d'être le porte-parole du GERUF et rappeler ainsi à René Monory et à Alain Devaquet, les grandes lignes de

l'accord RPR/UDF en matière d'enseignement supérieur.

Symboliquement, René Monory est dans une situation de citadelle assiégée. Toutefois les prémices de la crise de novembre et décembre 1986 ne se limitent pas aux tensions entre René Monory et Alain Devaquet. La personnalité d'Alain Devaquet en est aussi une des causes : il est plus un scientifique qu'un politique.

Né le 4 octobre 1942, à Raon-l'Étape dans les Vosges, dans une famille modeste, le jeune Alain Devaquet est boursier et va garder ce souvenir en tête lorsqu'il aborde la question de l'augmentation des droits d'inscription. Remarqué par ses enseignants, il prépare l'École normale supérieure de Saint-Cloud en 1962. Il y reste quatre ans, décroche une agrégation de physique et un doctorat ès-sciences, et part aux États-Unis jusqu'en 1973. À son retour en France, il intègre l'université Paris VI-Pierre et Marie Curie.

Engagement professionnel et engagement politique vont de pair chez Alain Devaquet. En 1977, âgé de 35 ans, il commence un parcours politique pour le moins « hétérodoxe » comme le note son ami Jacques Toubon³. Ses motivations sont simples, voire simplistes. Elles tiennent, d'une part, à son admiration pour le général de Gaulle et, d'autre part, à son désir de « mettre au

3 - Jacques Toubon, entretien du 13 mai 2016.

service du monde politique [s]a connaissance de la recherche et de la technologie »⁴. Ce qui domine chez cet homme relève plus de l'idéalisme que de sa combativité, ce qui peut surprendre dans un parti de gouvernement tel que le RPR.

Le RPR a décidé d'en faire son candidat dans le onzième arrondissement de Paris à l'occasion des élections législatives de 1978. La victoire à ces élections le propulse, à son corps défendant, dans les sphères dirigeantes du parti. Jacques Chirac lui propose avec insistance le secrétariat général du RPR, suite au départ de Jérôme Monod après les élections de mars 1978.

Pierre Juillet et Marie-France Garaud observent depuis longtemps ce jeune militant très dynamique, mais peu rompu au combat politicien, qui apparaît comme « transparent »⁵ et surtout ne possède, ni n'appartient à aucun réseau.

De son propre aveu, Alain Devaquet avoue que c'est une expérience traumatisante qu'il a vécue pendant 19 mois. Il déteste les conspirations de cour au sein de la direction du RPR, incarnées par le couple Juillet/Garaud, par Yves Guéna ou Charles Pasqua, pour qui il n'a que peu d'estime. Un sentiment réciproque, si l'on en croit les propos de Charles Pasqua :

« Des Devaquet, j'en mange trois par petit déjeuner ! »⁶. En septembre 1979, Alain Devaquet abandonne sa fonction au sein de la « machine RPR ». Il confie malgré tout à un journaliste qu'il « n'a pas vu passer les balles ».

Son *hexis* d'éternel jeune chercheur (au RPR on le surnomme Tintin pour son visage enfantin !)⁷ joue probablement contre sa crédibilité d'homme politique. Alain Devaquet réfute l'idée qu'on puisse soupçonner chez lui une quelconque ambition : « Je ne fais pas une carrière ministérielle » déclare-t-il à Claude Weil pour le *Nouvel Observateur*. « On le croit » ajoute le journaliste, qui ne manque pas de noter qu'il « a toujours un peu l'air d'un scientifique égaré dans la politique »⁸. Dès décembre 1985, Jacques Chirac demande à Alain Devaquet de ne pas participer aux prochaines législatives mais lui promet la tête de liste aux prochaines régionales et le portefeuille de la recherche en cas de victoire aux législatives de 1986.

La constitution du ministère pose d'emblée une situation complexe et propice politiquement à des tensions. Mais les choses vont se compliquer lors du discours de politique générale du nouveau Premier ministre.

4 - *Le Monde* du 4 décembre 1986.

5 - Andrew Knapp, *Le gaullisme après de Gaulle*, Paris, Seuil, 1996, p. 445.

6 - *Le Matin* du 28 novembre 1986.

7 - *L'Express*, du 5 au 11 décembre 1986.

8 - *Le Nouvel Observateur* du 28 novembre au 4 décembre 1986.

Si la plateforme évoque l'abrogation de la loi Savary, rien n'est réellement tranché le lendemain de la victoire des droites aux législatives. L'abrogation de la loi Savary n'était pas d'une évidence biblique, note Daniel Vitry le conseiller technique d'Alain Devaquet⁹.

Pour René Monory, le terme d'abrogation n'est pas « heureux »¹⁰. Prudent, il obtient le texte du discours que Jacques Chirac prépare. René Monory demande alors à Jacques Chirac de remplacer « abrogation » par « révision, aménagement ou toilettage »¹¹ lequel lui donne son accord. Pourtant, le 9 avril 1986 le Premier ministre s'exprime de la façon suivante à l'Assemblée nationale :

« Cette rénovation de l'université [...] passe par une abrogation rapide de la loi sur l'enseignement supérieur de 1984, quasi unanimement rejetée par les corps universitaires. (*Applaudissements sur les bancs des groupes RPR et UDF.*) ».

Que s'est-il passé ? Sous la pression du conseiller Yves Durand, le mot abrogation apparaît dans le texte du discours de Jacques Chirac. Mais, en dépit de l'accord passé avec René Monory, Yves Durand

insiste encore pour que le mot demeure¹². Cet « incident » met en lumière l'extraordinaire influence qu'exerce Yves Durand auprès du Premier ministre. C'est donc sur les bancs de l'Assemblée qu'Alain Devaquet comprend que la nécessité de l'abrogation s'impose. « Si certains s'acharnaient sur cette loi, c'est qu'elle était un symbole »¹³.

Le 10 avril, un groupe de parlementaires composé de 19 députés RPR et de 4 députés UDF dépose à l'Assemblée nationale une proposition de loi n°75 dite loi Foyer. Le contenu de la proposition de loi n'est autre qu'un copier/coller de la brochure du GERUF, mais ce texte est porté par des figures incontournables du personnel politique de droite. Cette liste comporte deux anciens ministres de l'Éducation nationale (Alain Peyrefitte et Olivier Guichard), deux anciens Premiers ministres (Pierre Messmer et Raymond Barre) et Jean Foyer, ancien garde des Sceaux, seul membre du GERUF. Si l'opération est un signal fort lancé au gouvernement, et à Alain Devaquet, l'écriture d'un projet de loi devra prendre en compte les *desiderata* du monde universitaire. Toutefois Alain Devaquet ne veut pas des propositions du GERUF « d'une vision qui est historiquement

9 - Daniel Vitry, entretien du 13 mai 2015.

10 - Bertrand Saint-Sernin, entretien INRP/SHE du 2 janvier 2002.

11 - Michel Roger, entretien INRP/SHE du 1^{er} juillet 1999.

12 - René Monory, entretien INRP/SHE du 29 janvier 2003.

13 - Alain Devaquet, *L'amibe et l'étudiant, université et recherche : l'état d'urgence*, Paris, Odile Jacob, 1988, p. 49.

dépassée et quelquefois inadmissible »¹⁴, mais rien ne lui a été préconisé quant au contenu d'un nouveau texte :

« La droite ne savait pas ce qu'elle voulait faire. [...] Alain Devaquet n'a jamais reçu de consigne. "Je te nomme ministre délégué. La loi, voilà ce que je veux que ce soit sur tel ou tel point". Personne n'avait d'idée globale »¹⁵.

Malgré sa réticence à bouleverser l'ordre des choses dans les universités, Alain Devaquet a entendu le message envoyé par la proposition de loi Foyer et par la droite de la majorité. Il propose quatre nouveaux axes :

- La composition des conseils avec une augmentation de la proportion de sièges de professeurs et la suppression du Conseil des études et de la vie universitaire ;
- La modulation du montant des droits d'inscription laissée à la discrétion des établissements en proposant une fourchette de 1 à 2 ;
- L'instauration d'une sélection à l'entrée de l'université, même si toutefois Alain Devaquet parle de critère d'orientation ;
- Et enfin, concession faite au GERUF, la création d'établissements fédérés,

un principe remettant en question celui de la pluridisciplinarité.

Le projet doit être présenté en Conseil des ministres le 25 juin, mais un certain nombre de consultations sont nécessaires. Le Conseil d'État réclame que le texte soit préalablement présenté au CSEN comme le stipule la loi. Agacé par cette décision, Alain Devaquet soumet son texte devant le CNESER le 1^{er} juillet, puis devant le CSEN le 4 juillet. De fait le projet de loi n'est adopté par le Conseil des ministres que le 11 juillet.

Le retard accumulé fait que le texte passe devant la commission des Affaires culturelles du Sénat que le 15 octobre, puis devant l'ensemble des sénateurs le 22 octobre, alors que les premiers appels à la mobilisation sont lancés dans les universités de Caen et de Villetaneuse. Enfin, le texte est présenté à son tour devant les commissions de l'Assemblée nationale le 13 novembre, soit huit jours avant les États généraux des étudiants en lutte à la Sorbonne qui marque le début du mouvement des lycéens et des étudiants contre le projet de loi d'Alain Devaquet.

Concentré sur son projet et se parant des attaques de sa propre majorité, Alain Devaquet n'anticipe pas la colère étudiante qui gronde dans les universités. L'absence de débat est vécue alors comme du mépris par les étudiants ■

14 - Assemblée nationale, *Rapport de la Commission d'enquête*, n° 850, audition de M. Alain Devaquet du 14 janvier 1987, p. 39.

15 - Daniel Vitry, *op.cit.*

LA DÉCOUVERTE DE LA TRISOMIE DU MONGOLISME

Secrétaire perpétuel honoraire de l'Académie Nationale de Médecine, le professeur Couturier revient sur la controverse scientifique relative à la découverte de la trisomie. Pour ce faire, il a écouté « Une histoire particulière », une émission de France Culture qui revient sur un débat qui n'en finit pas d'alimenter la chronique de l'histoire scientifique¹.

Daniel COUTURIER

Secrétaire perpétuel honoraire de l'Académie Nationale de Médecine

C'est une longue histoire qui débuta dans les années 1930 lorsque Raymond Turpin s'est vu confier la responsabilité d'un service de pédiatrie à l'hôpital Saint-Louis puis à l'hôpital Trousseau à Paris. À une époque où la communauté scientifique est tournée vers l'origine infectieuse des maladies de l'enfant, il décide d'explorer le rôle de l'hérédité et des prédispositions familiales. À la naissance, un enfant sur sept cents est mongolien, le mongolisme sera sa priorité. Il est rappelé incidemment le caractère fallacieux de cette dénomination, suggérée par Down, qui repose sur une hypothèse raciale inacceptable et, pour le moins choquante que, prudemment, les Anglo-saxons n'ont pas retenue en préférant parler de syndrome de Down. C'est

par la voix de Raymond Turpin que les principaux signes cliniques de la maladie sont rappelés : retard à l'éveil, vocabulaire pauvre, capacités cognitives réduites, marche tardive, défaut de denture, petite taille... L'intérêt qu'il porte à cette affection cliniquement bien définie le conduit à réaliser, avec son collaborateur Alexandre Carazzali, l'analyse détaillée d'une cohorte de plus de cent familles de mongoliens. Il en conclut à l'origine génétique et non

1 - « La trisomie 21, une aventure scientifique controversée », émission diffusée les 21 et 22 mars 2020 avec comme témoins interrogés : Aude Dugast, Daniel Couturier, Corinne Royer, Simone Gilgenkrantz, Yvette Sultan, Pierre Kamoun, Jean-Marie Le Méné et s'appuyant sur des archives radiophoniques : voix de Raymond Turpin, Jérôme Lejeune, *Radioscopie*, Jacques Chancel, Jérôme Lejeune.

pas embryologique de la maladie. Puis, affinant son analyse, il énonce l'hypothèse fondatrice d'un mongolisme lié à une anomalie chromosomique. En même temps, il désigne les difficultés à surmonter pour le démontrer. En effet si une aberration chromosomique avait été mise en évidence chez la drosophile c'est parce que des chromosomes géants dans cette espèce les rendaient facilement accessibles au microscope. Il n'en était pas de même chez l'homme.

Attentif au développement de la génétique humaine, il participe en 1956 au premier congrès de génétique humaine à Copenhague. Par une brève communication Charles Edmond Ford et John Hamerton présentaient l'analyse caryotypique obtenue chez l'homme à partir de tissu adulte. C'était le moyen attendu pour démontrer l'hypothèse avancée vingt ans plus tôt. Il s'était entouré récemment de deux collaborateurs : Jérôme Lejeune, jeune médecin chercheur, chargé de recherche au CNRS, et Marthe Gautier qui, à l'issue de brillantes études, orientait sa carrière vers la cardiologie pédiatrique et était chef de clinique. Elle avait au cours de son internat retenu l'attention de Robert Debré. Sur ses conseils, elle venait d'effectuer un séjour de formation aux États-Unis. À cette occasion, providentiellement, elle avait acquis la maîtrise de la culture cellulaire.

Au retour du congrès de Copenhague au cours d'une réunion qui rassemblait l'en-

semble des médecins du service, Raymond Turpin fait part de la réalisation désormais possible du caryotype humain soulignant ce que l'on pouvait en attendre pour trouver la cause du mongolisme. Pour y parvenir il fallait disposer de la culture cellulaire. Marthe Gautier entend le message, rappelle son expérience acquise aux États-Unis et accepte de s'engager dans la réalisation des caryotypes. Avec des moyens matériels modestes et bientôt l'aide de deux techniciennes, Marthe Gautier s'efforce de réaliser des caryotypes. Il lui faudra deux ans pour parvenir à obtenir les résultats attendus d'abord chez des témoins normaux puis, à la demande expresse de Raymond Turpin, chez des mongoliens. En mai 1958 Marthe Gautier fait part de ses constatations, la présence d'un chromosome surnuméraire chez les mongoliens.

L'universitaire chevronné Raymond Turpin et le jeune chercheur du CNRS Jérôme Lejeune se concertent, ils sont en effet les mieux à même pour faire savoir la découverte au monde scientifique et donner à leur équipe la possibilité de développer le vaste champ de recherche qui vient de s'ouvrir. La question de l'ordre des signataires des premières publications, dans les comptes-rendus de l'Académie des sciences et dans le bulletin de l'Académie de médecine, est posée. Elle donnera lieu par la suite à de regrettables controverses. C'est à Jérôme Lejeune que la première place est attribuée. Au cours de l'émission

on peut l'entendre annoncer officiellement les résultats obtenus chez quinze enfants mongoliens.

Jérôme Lejeune avait établi des relations confiantes avec des équipes américaines. Pour tirer le meilleur parti des résultats obtenus, il propose de les mettre en valeur par les moyens techniques performants dont elles disposent. Il se fait remettre par Marthe Gautier les lames des caryotypes trisomiques. Jérôme Lejeune su avec talent présenter et mettre en valeur les résultats. L'accueil fut chaleureux, le contact avec le monde scientifique international était établi. Il bénéficia en France d'une rapide promotion universitaire, il se vit honoré de distinctions internationales prestigieuses. Même s'il fait mention de remerciements aux deux autres contributeurs, ils ne sont pas pleinement associés. Jérôme Lejeune s'est vu attribuer la découverte.

Marthe Gautier, fidèle à sa vocation, a poursuivi sa carrière de pédiatre cardiologue clinicienne, elle n'avait pas oublié cependant la contribution décisive qu'elle a apportée à la découverte. Près de trente ans après, des collègues et amis lui conseillent de faire savoir le rôle essentiel qui lui revient. Simone Gilgenkrantz lui recommande d'en témoigner dans un article. Il est publié en 2009 dans la revue *Médecine et sciences*. Le processus qui allait permettre de rétablir la vérité des faits était engagé. En effet, la même année, à l'occasion des 50 ans de la découverte, une plaque com-

mémorative a été apposée au mur du pavillon Parrot à l'hôpital Trousseau où Marthe Gautier avait son laboratoire et où elle réalisa les premiers caryotypes du mongolisme. Marthe Gautier, Birthe Lejeune (veuve de Jérôme Lejeune), et Marie-Hélène Couturier-Turpin (une des filles de Raymond Turpin) avaient été conviées au dévoilement. L'ordre de citation des noms sur la plaque, s'il a été expliqué comme relevant de l'ordre alphabétique, venait opportunément donner à Marthe Gautier la place qu'elle mérite.

L'histoire n'en resta pas là. Au cours des assises de génétique humaine et médicale qui se tenaient à Bordeaux les 29-31 janvier 2014, la communauté des généticiens s'apprêtait à rendre hommage à l'œuvre de Marthe Gautier après lui avoir donné l'occasion de s'exprimer devant cette assemblée internationale. Simone Gilgenkrantz relate la blessure infligée à Marthe Gautier quand les organisateurs, sous la pression d'huissiers, lui demandèrent de renoncer à son intervention : épisode insolite et profondément choquant, dernier soubresaut des défenseurs intransigeants de l'attribution de la découverte à Jérôme Lejeune.

Au cours de l'émission une voix s'élève : « et Raymond Turpin dans tout ça ». Il faut reconnaître que l'élan initial, la rigueur de l'argumentation en faveur de l'origine chromosomique et son acharnement pour disposer de la méthode susceptible de le prouver ont été injustement oubliés.

Le 14 septembre 2014, le comité d'éthique de l'Inserm a jugé nécessaire d'apporter son avis. Il faut le citer : « la découverte de la trisomie n'ayant pu être faite sans la contribution essentielle de Raymond Turpin et de Marthe Gautier, il est regrettable que leurs noms n'aient pas été systématiquement associés à cette découverte tant dans les communications que dans l'attribution des divers honneurs ».

Au cours de ce récit, la parole est donnée à des témoins de toutes tendances. On entend les défenseurs de Jérôme Lejeune soutenir le rôle décisif de la photographie des préparations obtenues par Marthe Gautier et conclure dans un raccourci passionné : « l'étincelle c'était lui ». Ils évoquent aussi pour expliquer ce qu'ils qualifient d'« attaques posthumes » ses convictions éthiques intransigeantes, sou-

tenues par la hiérarchie catholique mais peu en vogue dans notre société. S'il est reconnu que Marthe Gautier, très engagée dans sa carrière de clinicienne, a trop tardé à faire valoir sa contribution décisive, des voix dénoncent la faiblesse de la présence et de la crédibilité des femmes dans la recherche à l'époque de la découverte et finalement l'influence d'un certain machisme. D'ailleurs l'émission ne débute-t-elle pas par l'évocation de « l'effet Mathilda » du nom de l'héroïne d'un conte d'enfant dénonçant l'injustice faite à sa grand-mère astronome qui a été privée des honneurs qui lui revenaient pour ses découvertes.

Cette histoire si elle est « particulière » est aussi une recherche objective de la vérité historique. Elle pourrait être utilement appliquée à bien d'autres découvertes ■

L'ENGAGEMENT POÉTIQUE ET POLITIQUE DE L'ÉCRIVAIN SERGUEÏ LEBEDEV :

UNE RECHERCHE DU TEMPS PRÉSENT

Aujourd'hui, il s'avère difficile de se dispenser, à l'occasion du trentième anniversaire de la chute du Mur de Berlin en 1989 suivie de l'implosion de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) en 1991, de réexaminer la période soviétique et post-soviétique. Largement présente dans les médias français ces dernières années, la Russie demeure pourtant lointaine, semble-t-il, aux yeux des Européens. L'œuvre romanesque du jeune écrivain Sergueï Lebedev offre un état des lieux mouvant de la mémoire russe et de son héritage dans la société contemporaine.

Julie GERBER¹

Cet écrivain moscovite habitant aujourd'hui en Allemagne a d'abord été géologue, puis journaliste.

Entre 2010 et 2018, il a publié une tétralogie qui entrecroise des fragments de son histoire familiale avec les événements majeurs de l'histoire de son pays. Cette œuvre, curieusement mieux connue en Occident

1 - Julie Gerber est Docteur en Littérature comparée. Sa thèse de doctorat en littérature intitulée « Écritures du Goulag : du témoignage à l'expérience contemporaine. Varlam Chalamov, Jacques Rossi, Sergueï Lebedev » a été préparée à l'Université de Strasbourg (École doctorale des Humanités 520, EA 1337 Europe des Lettres, « Configurations littéraires ») sous la direction de Tatiana Victoroff, en cotutelle avec l'Université d'État de Tioumen (Russie), où elle est assistante

de français au département de philologie française. Parmi ses publications, elle a notamment rédigé, avec E. Ertner : « GULAG v russkoj i francuzskoj proze: poëtika telesnosti » [« Le Goulag dans la prose russe et française : poétique de la corporéité »], *Vestnik Tümenskogo gosudarstvennogo universiteta – Gumaniternye issledovanie*, t. 3, n° 3, 2017, pp. 68-79.

qu'en Russie, couvre une période comprise entre le début du XVIII^e et le début du XXI^e siècle. La Révolution, le culte de Lénine, le Goulag et les purges staliniennes, la fin de l'époque soviétique sous Brejnev, la pérestroïka de Gorbatchev, la mise sur le devant de la scène de la Fédération de Russie et les années Eltsine, la guerre de Tchétchénie puis l'avènement de Poutine en constituent quelques jalons.

Les trois premiers romans *La limite de l'oubli* (2010 pour la première parution originale), *L'année de la comète* (2013) et *Les hommes d'août* (publié d'abord en Allemagne en 2015, puis en Russie en 2016) sont rédigés à la première personne : chaque récit est assumé par un narrateur anonyme qui enquête sur le passé de sa famille. Le quatrième roman, *Gus Fritz* (2018)², écrit à la troisième personne, se distingue des autres à cet égard : tout en gardant la forme de l'enquête familiale, il tient davantage du roman d'aventure ou du roman historique.

Dans ces œuvres, le temps n'est pas linéaire mais circulaire. La grande Histoire s'éprouve dans la petite histoire, dans l'espace clos de la datcha, dans les non-dits de la famille et les lacunes des lettres, des journaux intimes. Chaque roman s'ins-

crit dans un tissage narratif complexe qui multiplie les récits enchâssés sous forme de souvenirs et de récits de rêves prémonitoires, dans un va-et-vient permanent entre ce qui fut et ce qui est. La tétralogie est conçue de manière à ce que chaque roman puisse être lu indépendamment, pourtant l'ensemble forme un tout organique, parcouru par la même question : comment vivre avec notre héritage, que faire de notre mémoire ? L'œuvre touche à des thèmes sensibles non seulement en Russie, mais aussi dans nos civilisations européennes hantées par la mémoire des régimes totalitaires du XX^e siècle, les problèmes liés à l'écriture et la transmission de l'Histoire, mais aussi les tensions politiques Est/Ouest. Sergueï Lebedev, tout comme Svetlana Alexievitch (prix Nobel de littérature en 2015), offre un témoignage dévoilant le passé au cœur du présent.

Nous souhaitons présenter la logique et les enjeux de cette tétralogie de la mémoire avant d'exposer l'engagement de l'écrivain, à l'intersection entre investigation littéraire et militantisme politique.

LA TRANSMISSION DE LA MÉMOIRE EN RUSSIE

Après les nombreux témoignages à notre disposition sur les tragédies du XX^e siècle, c'est la question de l'« assimilation » de

2 - *Gus' Fric*, suivant la translittération ISO 9 (1995). Dans l'état actuel, l'ouvrage n'est pas traduit en français. Les trois premiers romans ont été traduits par Luba Jurgenson aux éditions Verdier.

l'événement par les générations suivantes qui se pose au XXI^e siècle. Ce vaste champ a commencé à être exploré dans différentes disciplines. Dans le domaine scientifique, des travaux en neurogénétique suggèrent que la mémoire modifie l'expression de nos gènes, et donc qu'un individu peut transmettre à sa descendance une trace du traumatisme personnel ou collectif qu'il a vécu³. Une telle découverte ouvre un vaste champ pour les sciences humaines : explorée par le domaine psychanalytique⁴, elle corrobore également une intuition que la littérature manifeste depuis longtemps. L'écrivain-chercheur américaine Marianne Hirsch propose ainsi la notion de « post-mémoire » pour désigner la manière dont un traumatisme peut se transmettre aux générations suivantes. Cette notion est devenue un important outil d'analyse pour l'étude des littératures concernant non seulement la Shoah, mais également la colonisation, l'esclavage aux États-Unis, les dictatures en Amérique du Sud et en Europe de l'Est, les génocides arméniens, rwandais et cambodgiens et bien d'autres encore. Il apparaît que les générations d'après se « souviennent » de ces expériences par le biais d'histoires, d'images et de comportements au milieu desquels elles ont grandi. Ces mises en

3 - Voir les travaux de la neurogénéticienne Isabelle Mansuy.

4 - Nous faisons notamment référence à l'article du psychologue Jean Cournut, « Transmission de la honte et de la culpabilité », in *Revue française de psychanalyse*, 2003/5, vol. 67, pp. 1579-1583.

résonance annoncent de nouvelles directions de travail dans le domaine en pleine expansion des *memory studies*⁵.

L'histoire de la mémoire de la Russie soviétique, et notamment des répressions et du Goulag, fait aujourd'hui l'objet de nombreux travaux dans les sciences humaines en Europe⁶. En Russie, la mémoire des répressions demeure un sujet extrêmement sensible, marqué par un dissensus dans la société civile entre les « pro » et les « anti » Staline, alors que la ligne du gouvernement est assez claire à cet égard.

Après la mort de Staline en 1953, la population vivait encore dans la crainte. Le processus de déstalinisation lancé en 1956

5 - Voir les travaux de la chercheuse en littérature Veronica Estay-Stange.

6 - Nous recommandons notamment, à propos des traces matérielles et symboliques du Goulag, l'ouvrage collectif sous la direction de Élisabeth Gessat-Anstett et Luba Jurgenson, *Le Goulag en héritage. Pour une anthropologie de la trace*, Paris, Pétra, 2009. Concernant la mémoire des répressions, l'article d'Élisabeth Gessat-Anstett, « Mémoire des répressions politiques en Russie postsoviétique : le cas du Goulag », URL : <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr/document/memoire-des-repressions-politiques-en-russie-postsovietique-le-cas-du-goulag>, 2011 [consulté le 1^{er} novembre 2019]. Pour une approche historique, Nicolas Werth et Luba Jurgenson, *Le Goulag : témoignages et archives*, Robert Laffont, 2017. Sur l'obsession mémorielle en Occident mais aussi en dehors, voir l'ouvrage de Catherine Coquio, *Le Mal en vérité ou l'utopie de la mémoire*, Paris, Armand Colin, 2015.

par Khrouchtchev⁷ lors du XX^e congrès du Parti communiste avait commencé à délier relativement les langues⁸, l'opinion officielle était négative à l'égard du chef d'État défunt. Or, quelque cinquante ans plus tard, en avril 2011, un sondage réalisé par le centre Levada a montré que le rôle de Staline dans l'histoire du pays était considéré comme « positif » par 45 % de la population russe⁹. Après ce résultat, le président Medvedev avait proposé un projet de déstalinisation, sans succès si l'on en juge par le fait qu'aujourd'hui, la moitié de la population éprouve « du respect et de la sympathie » pour la figure de Staline¹⁰. Le sociologue Lev Goudkov souligne que la popularité du « Petit père des peuples » concorde exactement avec l'arrivée de Poutine sur la scène politique¹¹.

7 - Dans son « Rapport secret », le Secrétaire du Parti condamne les crimes de Staline, notamment les exécutions politiques, et appelle à abandonner le culte de sa personnalité.

8 - Ce dont témoigne la parution en 1962 du roman de Soljenitsyne, *Une journée d'Ivan Denissovitch*, qui raconte la journée d'un détenu dans un Goulag.

9 - Le sondage est consultable sur : URL : <https://www.levada.ru/2011/03/29/o-xx-sezde-kpss-i-stalinizme/> [consulté le 1^{er} novembre 2019].

10 - Ce sondage a également été réalisé par le centre Levada en mars 2019, URL : <https://www.levada.ru/2019/04/16/uroven-odobreniya-stalina-rossiyanski-pobil-istoricheskij-rekord/> [consulté le 1^{er} novembre 2019].

11 - Radio Svoboda, 26 juin 2019. URL : <https://www.svoboda.org/a/30017102.html> [consulté le 1^{er} novembre 2019].

Depuis le début du XXI^e siècle, plus de cinquante bustes ou statues de Staline ont été installés dans l'espace public en Russie, en particulier dans des musées locaux ou des écoles, la plupart de ces monuments étant le résultat d'initiatives populaires. Ce renouveau du culte de la personnalité a certes des raisons complexes¹², il n'est pas uniquement le résultat d'une propagande de l'État. Toutefois, bien instrumentalisé par lui, il permet de légitimer certaines valeurs et méthodes du stalinisme comme la violence, la primauté de l'État sur l'individu et l'idée que « la fin justifie les moyens ». Les répressions staliniennes sont présentées comme un mal nécessaire à l'industrialisation du pays afin de recréer une continuité entre l'époque soviétique et l'époque contemporaine.

À l'autre pôle, une ONG russe de défense des Droits de l'homme, Mémorial, travaille à entretenir la mémoire des répressions : elle établit des monuments et des lieux de mémoire¹³, constitue et entretient un fonds d'archives contenant les dossiers des victimes et offre son appui à ceux qui souhaitent connaître le sort de leurs

12 - Voir : Sheila Fitzpatrick, *Stalinism : new directions*, Routledge, 1999, 396 p. ; Jochen Hellbeck, *Revolution on My Mind : Writing a Diary under Stalin*, Harvard University Press, 2009, 448 p. ; Ludwik Kowalski, *Tyranny to Freedom : Diary of a Former Stalinist*, Wasteland Press, 2009, 120 p.

13 - Le plus récent, le Mur du Chagrin (Стена скорби, Stena skorbi) à Moscou, a été achevé en 2017.

proches disparus. En 2014, l'association a été classée « agent de l'étranger¹⁴ » par le gouvernement, ce qui la décrédibilise auprès de certains acteurs et complexifie l'ensemble de ses démarches. Une telle décision est cohérente de la part d'un pouvoir qui entend réécrire l'Histoire pour restaurer son image.

Nous ne reviendrons pas sur la question des musées du Goulag et de l'histoire soviétique en Russie : il est connu qu'ils sont souvent partiels et ne présentent pas forcément une vision objective ou cohérente des faits¹⁵. Quant aux lieux sou-

vent reculés ayant abrité des Goulags, ils risquent de sombrer dans l'oubli puisque la nature y reprend ses droits et efface les traces dans l'indifférence générale. Sur l'absence alarmante de patrimonialisation de ces espaces, nous renvoyons à une documentation éclairante déjà constituée¹⁶. En revanche, les apports de la littérature contemporaine pour comprendre ces phénomènes n'ont pas été suffisamment soulignés. La littérature semble pourtant la plus à même d'exploiter à la fois le récit familial et ses failles pour mobiliser la mémoire collective et ses oublis.

14 - Le terme s'applique à une personne physique ou juridique qui, tout en étant membre d'un pays, « représente les intérêts de pays étrangers » au sein de ce pays.

15 - Le Musée de l'histoire du Goulag à Moscou constitue une exception par sa qualité, mais la période traitée s'arrête en 1953 alors que les camps ont continué à exister plusieurs décennies après la mort de Staline. Concernant les autres musées publics et privés sur l'ensemble du territoire russe, la directrice du Centre de recherche et d'information Mémorial de Saint-Petersbourg, Irina Flige, en distingue quatre modèles : d'abord le musée type « Tribu des zeks » (un zek est un détenu dans l'argot des camps) d'approche pseudo-ethnographique, qui met en avant une « civilisation goulagienne » apparue soudainement à un moment donné de l'évolution historique, et ne fournit aucun contexte. Ensuite, celui de « Négation du goulag », qui fait à peine référence aux camps mais exalte les exploits de la société soviétique. Le « Modèle pathétique » insiste sur les aspects inhumains et régressifs du Goulag et cherche avant tout à susciter l'émotion du visiteur. Enfin, le « Modèle explicatif » reconnaît la dureté du travail forcé, tout en rappelant la nécessité de ce sacrifice pour emporter la victoire

La prose de Lebedev, classée en Russie dans la catégorie « littérature intellectuelle », trouble par sa dimension à la fois poétique et analytique. Le lecteur peut y sentir des influences proustiennes : à travers des phrases étirées, le narrateur décrit minutieusement ses souvenirs, s'efforçant de saisir l'insaisissable. La prose pourrait être qualifiée de postmoderne dans sa structure végétale, « rhizomique » pour reprendre les termes de Deleuze et Guattari. Le rêve, l'hallucination et la réminiscence s'entrecroisent dans une trame principale

sur le nazisme dans la Grande Guerre patriotique et propose une justification historique du Goulag. Cette typologie est mentionnée par Nicolas Werth dans *La route de la Kolyma, voyage sur les traces du goulag*, Paris, Belin, 2011, 240 p., p. 159.

16 - Voir l'article de Luba Jurgenson, « L'œil comme outil de l'incertitude », in *Revue des Deux Mondes*, mars 2005, pp. 141-147.

très relâchée. Les points de contacts entre les divers récits, les différentes couches de conscience et de souvenirs, sont flous : le lecteur peut s'y perdre, mais cela relève du jeu.

Cet univers fictionnel prend place dans les territoires désertés de la Russie et de l'ex-URSS. Il s'inscrit parfaitement dans la sphère de l'« abandonologie¹⁷ », que la chercheuse italienne Claudia Pieralli définit dans un article comme un « champ de recherche pluridisciplinaire qui porte sur des lieux abandonnés et déchus dont l'histoire est reconstruite à travers diverses formes de narration¹⁸ ». Les récits sont semés d'*ekphrasis*, descriptions détaillées et évocatrices portant sur des espaces marginalisés où se mêlent des fragments d'objets, des machines rouillées et des ossements dans une composition marquée, justement, par la décomposition. Explorateur de ces espaces en marge dont il nourrit sa réflexion, le héros de Lebedev présente toutes les caractéristiques de l'abandonologue. Il s'attribue lui-même plusieurs rôles, ce que résume la chercheuse en affirmant qu'il est à sa manière « un anthropologue, un

historien et un témoin, mais aussi un visionnaire, un passeur de la parole des morts, un thaumaturge¹⁹. »

Lebedev a assisté, enfant, au temps des grands bouleversements puisqu'il avait une dizaine d'années lors de l'effondrement de l'URSS. En tant que jeune adulte, il a appris à composer avec le poids du passé et la mémoire lacunaire qui l'accompagne, et cherché à comprendre les mécanismes psychologiques qui ont entraîné les événements historiques. C'est également la situation de son narrateur. Ainsi, même si rien ne laisse penser que ces romans sont d'inspiration autobiographique, les différents entretiens dans lesquels se livre volontiers Lebedev suggèrent que le narrateur serait pour lui une forme d'alter ego.

APERÇU D'UNE TÉTRALOGIE DE LA MÉMOIRE

Si le narrateur semble toujours le même dans les quatre romans, il est chaque fois légèrement remodelé pour s'adapter aux conditions historiques qu'il décrit. Selon l'auteur, chaque nouveau roman implique un nouveau thème donc un nouveau style et, d'une certaine manière, un nouveau

17 - Ce terme formé tout récemment s'est répandu parallèlement à la parution du roman italien *Cade la terra* de C. Pellegrino (Giunti, 2015).

18 - Claudia Pieralli, « Abandonologie », *Encyclopédie critique du témoignage et de la mémoire*, paru le 23 mai 2016, URL : <http://memories-testimony.com/notice/abandonologie/> [consulté le 22 octobre 2019].

19 - Claudia Pieralli, *ibid.*

genre²⁰. La continuité entre les œuvres est toutefois assurée par le fait que le narrateur montre le même « regard », la même sensibilité au réel. Les problématiques qui surgissent tracent un fil continu : les secrets familiaux, l'héritage de la peur, le poids du silence...

En outre, le narrateur ne se départ jamais de son ethos d'enquêteur ni de son style analytique et minutieux. Le fait que les données autobiographiques varient (selon les romans, il est né en mars 1977 ou en août 1980) ne remet pas en question l'impression qu'il s'agit d'une seule et même personne. Ce n'est pas un personnage consistant, ni vraiment agréable. Les épisodes qu'il relate, y compris les plus introspectifs, semblent détachés de lui-même, comme s'il analysait scientifiquement le fonctionnement de son propre cerveau. Très cérébral, tout en retenue, il apparaît comme un personnage assez froid, auquel on peine à s'attacher. Sa sensibilité exacerbée à toutes sortes de signes du réel – comme les reflets, les échos, les vibrations... – ne le rendent pas sympathique pour autant, car c'est d'une sensibilité presque mécanique, sismographique qu'il s'agit. D'une personnalité inquiète, il analyse les moindres détails de son environnement pour y trouver des réponses à ses questionnements existentiels. Ses hallucinations visuelles et auditives, ses inter-

prétations, son impression générale que le monde est mû par des forces diaboliques font de lui un narrateur paranoïaque, particulièrement dans le premier roman.

Cependant, cet effacement du « moi » est nécessaire, cohérent. Dans la mesure où le narrateur se déclare porte-parole d'une communauté : il met l'accent sur son projet et non sur son individualité.

Dans les quatre romans, le narrateur mentionne le fait qu'il est le produit d'un mélange entre deux principes vitaux difficilement compatibles : dans *L'année de la comète*, il s'agit de ses deux grands-mères issues de milieux différents, l'une paysanne, l'autre aristocrate, qui incarnent des rapports antithétiques au passé et à la mémoire. Dans *Gus Fritz*, la dualité se joue entre ses ancêtres allemands et russes : après des siècles d'échanges, leurs deux nations s'affrontent dans un combat meurtrier ; or, « L'Allemand – c'est l'Allemand, et l'image spécifique russe de l'étranger d'une manière générale, [...] un homme proche, presque *nôtre*, mais en même temps étranger, autre. [...] *Nôtre Autre*²¹. » Le narrateur se plaît à se considérer comme le fruit « impossible » de ces forces contradictoires.

21 - Sergej Lebedev, *Gus' Fric, Vremja*, Moskva, 2018. « То есть немец – это и немец, и специфически русский образ иностранца вообще [...]. человек близкий, почти что свой, и вместе с тем иной, чуждый [...]. Свой Чужой » (N.T.)

20 - Entretien personnel avec l'auteur, février 2019.

Le premier roman tient à la fois du récit de voyage et de l'enquête métaphysique. L'action de *La limite de l'oubli* se déroule dans les années 1990. Le début du roman campe la relation ambiguë entre le garçon et celui qu'il appelle l'Autre Grand-Père, un vieillard aveugle mystérieux et menaçant dont il sent qu'il cache un secret. Après sa mort, il découvre des lettres indiquant qu'il avait été directeur de Goulag. Le jeune homme part alors dans la taïga à la recherche des traces du camp. Le narrateur de ce premier roman et l'auteur ont la même passion pour les grands espaces et sont tous les deux géologues. La géographie du roman correspond à des espaces visités par l'auteur lors d'expéditions géologiques, comme il l'indique dans un entretien : « C'est lors de cette expédition [en 1996] que j'ai découvert des traces des camps dans la péninsule de Vorkuta, vers Mourmansk²² ». L'intrigue s'inspire donc de données personnelles, ce qui apparaît également dans un entretien de Lebedev pour la maison d'édition Verdier²³. Tous ces éléments figurent dans le roman de manière « radicalisée ». Du grand-père que l'auteur n'a jamais connu, la fiction fait un personnage manipulateur, sadique et même vampirique, qui se dissimule sous une discrète politesse. Le récit fonctionne comme une sorte d'extension fic-

tionnelle de la vie de l'écrivain puisqu'il imagine la relation qu'il aurait eue avec ce grand-père de substitution s'il l'avait connu, à la manière de l'historien Ivan Jablonka dans *Histoire des grands-parents que je n'ai pas eus*. Comme l'auteur, le narrateur est confronté au silence étouffant de sa famille : « Mes paroles allaient se perdre, faute d'autres mots qui auraient dû être prononcés plus tôt, par d'autres – et ne l'avaient pas été²⁴ ». Auteur et narrateur se sentent investis d'une mission : exprimer une parole pour les vivants au nom des morts.

Il ne s'agit pas de revenir comme un historien sur l'expérience du Goulag, ni de se substituer au témoin mais, dans un entretien, Lebedev place son œuvre dans le prolongement de celle de Varlam Chalamov et Alexandre Soljenitsyne : « Ils n'étaient pas intéressés par la "présence" du camp dans la vie normale : ils s'occupaient de révéler l'atrocité. Moi, j'ai voulu parler de l'héritage de ce passé. » La parution de *Une journée d'Ivan Denissovitch* en 1962 a provoqué un séisme en URSS comme en Occident, la découverte de Chalamov en Europe a été tardive mais exponentielle : la force de ces écrivains du camp est d'avoir trouvé un langage juste pour révéler la vérité. Lebedev, lui, cherche à résoudre un problème qui se

22 - Entretien personnel avec l'auteur, janvier 2015.

23 - Sergueï Lebedev, entretien pour Verdier, 2014. URL : <http://editions-verdier.fr/livre/la-limite-de-loubli/> [consulté le 4 novembre 2019].

24 - *Ibid.*, p. 127. « Мои слова не прозвучат, потому что нечто не было сказано раньше – и не мной. », Sergej Lebedev, *Predel zabvenia*, Pervoe sentjabrja, Moskva, 2011, p. 164.

pose à sa propre génération : vivre avec un héritage personnel et collectif qui n'a pas été discuté, construire sur le silence et l'oubli.

Le second roman, *L'année de la comète*, prend la forme plus traditionnelle d'une chronique intime et se présente comme une enquête du passé familial. Ce roman est au plus près de l'expérience biographique de l'auteur²⁵. Le narrateur y fait le portrait de ses grands-mères qui ont chacune façonné sa personnalité et influé sur son destin : Tania, d'ascendance noble, et Mara, d'origine paysanne. En 1986, la famille se prépare à voir la comète de Halley déjà observée en 1910 : autour des deux événements qui n'en font finalement qu'un, des liens entre les temps se tissent. Ce roman survient, semble-t-il, comme une parenthèse entre le premier et le second. Plus que tous les autres, il est centré sur les protagonistes et sur l'espace du co-con familial.

Le troisième roman, *Les hommes d'août*, est un roman d'aventure mais il comporte également une part biographique. Il commence en août 1991, au moment du putsch auquel s'oppose Eltsine. L'auteur raconte dans une interview pour le journal russe *SNC* qu'il avait trouvé, dans la maison de ses parents, une médaille reçue en 1937 par le deuxième mari de sa grand-mère, un tchékiste ensuite dis-

paru²⁶. D'autres éléments concernant la biographie de sa grand-mère paternelle « réelle » sont présents dans le roman, comme sa profession de rédactrice dans un journal, son origine aristocratique, sa nombreuse famille décimée. Le journal intime de la grand-mère dont le narrateur a hérité ressemble en tous points à celui qui a été transmis à Lebedev par sa propre grand-mère. Le narrateur, enquêteur de l'âme dans les deux premiers romans, devient un enquêteur professionnel. En plus de son projet personnel qui consiste à élucider la biographie de son grand-père, il travaille pour des « clients ». Il consulte les archives du KGB, les bibliothèques, se fait fabriquer de fausses cartes de visite, fréquente un polygone top-secret. Toujours en quête de racines, mais cette fois de celles des autres, le narrateur devenu un véritable détective parcourt des régions reculées de l'ex-URSS jusqu'au fin fond du désert, où il est confronté aux bandits de tous bords, et traverse les guerres de Tchétchénie. Beaucoup plus riche en dialogues, en ponctuation, en noms et en dates, ce troisième récit semble expliciter tout ce qui est contenu en germe dans le premier.

Dans *Gus Fritz*, le quatrième roman, le héros porte enfin un nom : il s'appelle Kirill. Cette fois-ci, il n'est pas géologue mais historien. Sa grand-mère, peu de temps avant sa mort, lui révèle un secret : toute sa

26 - Journal *SNC*, URL : <http://www.sncmedia.ru/entertainment/lyudi-avgusta-i-facebook-nachala-xx-veka/> [consulté le 4 novembre 2019].

25 - Entretien personnel avec l'auteur, mars 2019.

famille était allemande. Kirill interrompt ses projets de carrière dans de prestigieuses universités étrangères et entreprend l'écriture d'un livre pour retracer l'histoire de ses mystérieux ancêtres allemands. Pourquoi son arrière-arrière-grand-père Balthazard Schwerdt, médecin homéopathe, a-t-il décidé d'émigrer en Russie à la fin du XIX^e siècle ? Quel a été son parcours et celui de sa famille ? Kirill se rend en Allemagne pour tenter de reconstituer en lui-même ce que ses ancêtres ont éprouvé. L'enquête se poursuit chronologiquement jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, entrecoupée des réflexions et doutes du jeune historien qui prend toujours soin de comparer et mettre en perspective les différentes époques, de souligner leurs convergences, les effets d'échos. Là encore, les éléments biographiques comme la profession des ancêtres, les dates et les lieux concordent en grande partie avec la fiction. C'est tout le liant entre les événements qui relève de la création : le héros formule des hypothèses, il reconstruit sa propre « microhistoire ».

Malgré cette continuité, le lecteur constatera une évolution dans la manière de traiter le sujet, qui correspond à une évolution du narrateur lui-même. D'abord contemplatif et méfiant, s'exprimant dans un long monologue méditatif, le narrateur se transforme dans le troisième roman en un homme d'action mûr, énergique et sûr de lui. Les relations avec les autres personnages évoluent. Le « premier » narra-

teur, solitaire, ne nomme pas les gens qu'il rencontre et ses interactions avec eux sont minimales. Il n'y a quasiment pas de dialogues au discours direct. Les deux mentions furtives de relations amoureuses sont marquées par l'échec, l'impossibilité de partager quelque expérience que ce soit, dans le corps ou dans la parole. Le « deuxième » narrateur, au contraire, est entouré de collègues, d'amis, d'ennemis aussi, et finit par se marier. Il affirme ses émotions de manière explicite, et un certain humour vient apporter un peu de fraîcheur dans une prose d'un grand sérieux. Le premier narrateur est tout en nuances, en hésitations, son élément est l'eau : il se déplace en barque, longe les fleuves, erre dans les marais, fait face à l'océan. Comme l'eau, la prose coule abondante, lente et dense ; et comme l'eau, le narrateur est transparent. Au fil des romans, le narrateur s'affirme, devient adulte et c'est l'élément minéral qui le caractérise alors qu'il traverse les déserts sableux des anciennes républiques socialistes : « Je voyageais à travers des territoires disloqués, sur des lignes de fracture intérieures de l'URSS²⁷ », « L'au-delà de l'URSS. Le paysage convenait parfaitement pour ce rôle. Ce n'était plus une steppe desséchée comme au début de mon voyage, mais un semi-désert pier-

27 - Sergueï Lebedev, *Les hommes d'août*, traduit du russe par Luba Jurgenson, Verdier, 2016, p. 109. « Я путешествовал по распадающимся пространствам, по внутренним фронтам СССР », Sergej Lebedev, *Ljudi avgusta*, Al'pina Pablišer, Moskva, 2016, p. 96.

reux parsemé de mamelons de granit²⁸. » Les réponses ne sont plus à trouver dans les replis de sa mémoire ou dans ses rêves mais sont données par des archives et des témoins. De « visionnaire de la mémoire », le narrateur devient, selon sa propre expression, « psychothérapeute de l'histoire²⁹ ». Le quatrième roman, sans doute le plus harmonieux et aussi le plus classique par sa structure, retrouve le ton méditatif et poétique des deux premiers tout en empruntant l'esprit d'aventure et les méthodes d'investigation du troisième.

Ainsi, la tétralogie peut se lire comme une somme de diptyques dont les deux premiers seraient plutôt consacrés à l'exploration du monde intérieur et les deux derniers à celle du monde extérieur. Tout au long de ce cycle romanesque, la quête familiale est prétexte à approcher l'histoire de la Russie. D'une rare densité poétique, cette prose n'en est pas moins politique.

Elle s'ancre en effet dans une réalité qui affecte en ce moment même la Russie, du moins la partie civile qui se préoccupe de son héritage mémoriel. Lebedev s'est en-

28 - Sergueï Lebedev, *ibid.*, p. 120. « Тот свет СССР; и пейзаж вокруг идеально подходил для такой роли. Уже не сухая степь, как в самом начале пути, а каменистая полупустыня, усеянная гранитными всхолмьями », Sergueï Lebedev, *ibid.*, p. 106.

29 - Sergueï Lebedev, *ibid.*, p. 152. « кем-то вроде исторического психотерапевта », Sergueï Lebedev, *ibid.*, p. 134.

gagé ces deux dernières années dans une affaire au cœur de la guerre des mémoires.

LA PLACE DE L'ÉCRIVAIN : UN ENGAGEMENT POLITIQUE

Cet engagement s'est exprimé à l'occasion de l'affaire concernant Iouri Dmitriev, historien des répressions stalinienne poursuivi par la justice russe pour ses activités « dérangeantes »³⁰. Dmitriev est le représentant en Carélie de l'association Mémorial. Pendant vingt ans, il s'est donné pour mission de documenter les répressions de la Grande Terreur stalinienne de 1937-1938, localiser les fosses communes et identifier les corps. Son plus gros chantier est celui de Sandarmokh, un important lieu d'exécutions dans une forêt de pins, non loin de la frontière finlandaise. Près de neuf mille victimes sans sépulture y reposent. Transformée en lieu de mémoire, la forêt est visitée chaque année par des personnes issues de différents pays et confessions pour rendre hommage aux victimes. Le rassemblement a lieu le 5 août, anniversaire de la circulaire n° 409 du 5 août 1937 qui établit des quotas de

30 - Voir le site de Mémorial France : « Dossier Dmitriev », <http://memorial-france.org/category/dossiers/affaire-dmitriev/> [consulté le 20 novembre 2020]. Voir aussi le dossier de Benoît Vitkine « Russie, la mémoire mutilée du goulag » est également paru le 11 octobre 2019 dans *Le Monde*.

fusillés dans les camps du Goulag. Parmi les victimes, soixante nationalités et onze confessions ont été répertoriées. Dmitriev a contacté différentes communautés (Baltes, Polonais, Ukrainiens, Biélorusses...) et les a encouragées à édifier elles-mêmes des monuments, à réfléchir leur sentiment d'appartenance à la communauté. Il a également réalisé plusieurs Livres de Mémoire répertoriant les noms des victimes.

L'affaire a débuté en décembre 2016 : Dmitriev a été accusé de production de pornographie juvénile, puis de détention illégale de parties d'une arme à feu. Son arrestation présente un caractère clairement politique. Une campagne a donc été lancée pour sa défense en Russie et à l'international³¹. Dmitriev a été acquitté en avril 2018 mais un nouveau procès a été ouvert deux mois plus tard. Dmitriev risque quinze ans de prison. Cette histoire s'inscrit dans le contexte de réécriture du discours public déjà évoqué concernant les répressions staliniennes. L'État montre de plus en plus d'hostilité envers certains militants, qui se voient marginalisés et suspectés. L'engagement de Lebedev pour cette affaire prend la forme de quatre actes que nous nous proposons d'examiner en nous appuyant sur des articles de la presse russe.

31 - Voir Luba Jurgenson « Le procès de Iouri Dmitriev. A qui profite le crime ? », revue *Mémoires en jeu*, n° 4, septembre 2017, p. 24-25. Pour les dernières actualités de ce procès lont et complexe, nous renvoyons au dossier de Mémorial France déjà cité.

En septembre 2017, Lebedev rédige une tribune pour *Solta*, un journal culturel indépendant en ligne, intitulée « Dmitriev. L'écrivain Sergueï Lebedev écrit sur l'homme qui nous sauve tous³² », dans lequel il affirme son soutien à cette cause et à l'homme qui l'incarne. L'écrivain y fait l'éloge de la personnalité et des méthodes de l'activiste. Il souligne la finesse de son approche : Dmitriev n'accomplit pas le travail de mémoire à la place des autres, mais travaille à faire prendre conscience de l'importance du passé pour chacun. Les tombes symboliques, les déclarations abstraites, les constructions muséales dans lesquelles personne ne se reconnaît ne l'intéressent pas. Ce qu'il cherche, ce sont des preuves aussi concrètes que des corps, des crânes percés. Ensuite, il revient à chacun d'édifier son propre monument à sa manière, de prendre en charge sa partie de l'Histoire.

Lebedev énumère les facteurs qui ont fait que le lieu est resté marginalisé : « Les camps staliniens sont commodes pour l'oubli – ils sont tout simplement détruits par les constructions urbaines, l'industrialisation des années soixante, ou bien se trouvent dans un "là-bas" indéfini, proche de l'abstraction du cercle polaire, loin des

32 - Journal en ligne *Solta*, « Дмитрийев. Писатель Сергей Лебедев о человеке, который спасает всех нас », 27 septembre 2017, URL : <https://www.colta.ru/articles/society/16126-dmitriev> [consulté le 4 novembre 2019].

yeux et de la mémoire³³. » Dans cet essai, le lecteur de Lebedev peut reconnaître tous les thèmes présents dans son premier roman, parfois même certaines formulations : « On a privé [les morts] non seulement de vie, mais aussi de mort, de cette mort culturelle, rituelle qui exprime la valeur de chaque vie humaine, l'idée de l'immortalité de l'âme et pose les fondements de la mémoire³⁴ ». C'est ce qu'exprime le héros de son dernier roman : « Être fusillé en secret, incinéré en secret et jeté dans une fosse commune signifie ne pas mourir, mais s'enfoncer dans le Métro des morts, dans le souterrain des fantômes, des âmes errantes, privés de sépulture, privés de la mort qui se produit dans les cœurs des vivants, dans le rite d'adieu ouvert³⁵. » Il est encore question de ces corps de condamnés parfois simple-

ment recouverts de neige, qui ne se sont pas décomposés jusqu'à aujourd'hui, ce que le héros de Lebedev constate de ses propres yeux à la fin du récit. La mort en ce sens-là n'est donc advenue ni physiquement, ni symboliquement.

En février 2018, à la demande du même journal, Lebedev se rend à Pétrozavodsk pour un entretien avec Dmitriev³⁶. Au début de l'interview, Lebedev le décrit comme quelqu'un qui cherche à « rétablir les liens entre les temps, les liens du destin, se tenir sur la trace du passé³⁷ », ce qui correspond à ce que son narrateur dit de lui-même. Dmitriev évoque sa propre histoire : « Voilà, je demande à ce que les diasporas nationales mettent des monuments à Sandarmokh. Et je me dis : peut-être que c'est une manière pour moi de chercher mes racines³⁸ ? » Cette

33 - *Ibid.*, « А сталинские лагеря удобны для забывания – они либо уничтожены при градостроительстве, индустриализации шестидесятых, либо находятся в неопределенном «там», близко к абстракции полярного круга, далеко от глаз и памяти. »

34 - *Ibid.*, « их лишили не только жизни, но и смерти – той культурной, обрядовой смерти, что выражает ценность каждого человеческого существования, идею о бессмертии души и составляет основание памяти. »

35 - *Gus Fritz*, « Быть тайно расстрелянным, тайно сожженным и брошенным в общую яму означает не умереть, а погрузиться в Метро мертвых, в подземелья призраков, скитающихся душ, лишенных похорон, лишенных той смерти, что происходит в сердцах живущих, в открытом обряде прощания. » (N.T.)

36 - Journal en ligne *Solta*, « Юрий Дмитриев: "И такой то ли стон, то ли шелест ветра: и меня вспомни, и меня, и меня..." Писатель Сергей Лебедев съездил к освобожденному Дмитриеву в Петрозаводск », 2 février 2018. URL : <https://www.colta.ru/articles/society/17237-yuriy-dmitriev-i-takoy-to-li-ston-to-li-shelest-vestra-i-menya-vspomni-i-menya-i-menya> [consulté le 4 novembre 2019].

37 - *Ibid.*, « Он словно хочет восстановить связь времени, связь судьбы, встать на прежний след. »

38 - *Ibid.*, « вот я прошу, чтобы национальные диаспоры ставили памятники в Сандармохе. А сам думаю: может, я таким образом корни свои ищу? » (N.T.)

quête de soi, c'est aussi ce qui motive le narrateur de Lebedev lorsqu'il part sur les traces de l'Autre Grand-Père. Dmitriev raconte la manière originale dont il a constitué le Livre de Mémoire, en classant les victimes selon le village dans lequel ils se trouvaient lorsqu'ils ont été arrêtés : « Beaucoup m'ont reproché le fait que le livre soit construit non par ordre alphabétique, mais selon un principe territorial. "Comme ça j'aurais pu feuilleter vite fait, trouver facilement..." Et moi je dis : non, garçon, tu ne vas pas trouver "vite fait". Si tu ne sais pas d'où vient [ton ancêtre], où sont ses racines, tes racines, tu reliras le livre trois fois, tu m'injurieras, mais tu n'oublieras pas d'où tu viens³⁹. » Lebedev lui demande des précisions sur ses méthodes de recherche : « Quand tu arrives sur place, il faut travailler avec les gens. Les gars, où est-ce que vous n'allez pas ? Bon, vous allez bien chercher des champignons, où est-ce que vous en avez le plus ? Là, là, là. Et où vous n'allez pas ? Ben, là, là, là. Et il y a quoi là-bas ? Pas de champignons ? Si, si, il y en a... Mais on ne va pas là-bas. C'est qu'à un niveau inconscient, depuis ce temps-là, à travers

39 - *Ibid.*, « Меня многие упрекали, что книга построена не по алфавиту, а по территориальному принципу. Так бы пролистал быстренько, нашел... Я говорю: нет, милый, быстренько не получится. Если ты не знаешь, откуда его взяли, откуда его корни растут – твои корни, ты три раза книжку прочитаешь, меня обматеришь, но ты уже не забудешь, откуда ты родом. » (N.T.)

les grands-parents, à travers les parents se transmet l'idée qu'il ne faut pas aller là-bas. Même s'il y a des champignons, c'est un mauvais endroit. Évidemment, c'est dans ces mauvais endroits que tu dois aller voir en premier⁴⁰. » À la question de Lebedev concernant la capacité à se confronter à tant d'horreur et de douleur, Dmitriev répond sobrement : « Ma mission consiste à convaincre les autorités qu'il s'agit des tombes de victimes des répressions. Et du point de vue purement religieux, à faire de ces fossés incompréhensibles des ci-me-tières. Un lieu où les gens pourront se re-cueillir⁴¹. » Le parallèle entre ce qui se trouve dans le premier roman de Lebedev et ce qui se joue en Carélie septentrionale est frappant, et laisse penser que si le personnage de Lebedev avait un visage (et plus d'humour), ce serait celui de Dmitriev.

40 - *Ibid.*, « Когда приезжаешь на место, надо работать с людьми. Ребята, а куда у вас народ не ходит? Ну, за грибами вы ходите, где у вас грибов больше? Там, там, там. А куда не ходите? Ну, туда, туда, туда. А что там? Что, грибов нет? Да грибы есть... Но что-то не ходится в ту сторону. То есть на подсознательном уровне, с тех еще времен, через бабушку с дедушкой, через папу-маму передается, что туда ходить не надо. Пусть там есть грибы, но что-то место нехорошее. Естественно, такие вот нехорошие места в первую очередь проверяешь. » (N.T.)

41 - *Ibid.*, « Моя задача – убедить власти, что это захоронение репрессированных. И с чисто религиозной стороны – из этих ям непонятных сделать клад-би-ще. То место, куда люди приходят по-ми-нать. » (N.T.)

Quelques mois plus tard, en août 2018, Lebedev écrit une troisième fois pour *Solta* sous la forme d'un essai sur ce que doit être une politique mémorielle. Le thème est le même mais cette fois le ton est plus radical, la critique du gouvernement est tout à fait explicite⁴² : « Il n'y a qu'en Russie que [la Seconde Guerre mondiale] est, et de plus en plus, la ressource stratégique d'une actuelle propagande politique ; la source d'un capital moral qui "légitime" le droit du gouvernement à l'agression intérieure et extérieure au mépris de la vie humaine⁴³. » Lebedev dénonce un culte de Staline toujours actif sous différentes formes : « La guerre sainte et la Victoire sont les objets d'un culte qui se compte en décennies, et que l'on peut parfaitement appeler une religion laïque. Ce culte en appelle à la foi et à la vénération, il est hors de toute rationalité et donc se trouve en contradiction profonde avec la mémoire, l'histoire, qu'il prétend servir⁴⁴. » Lebedev

n'hésite pas à qualifier le régime de totalitaire et explique les fondements du culte qui s'est mis en place : « Tout régime totalitaire a besoin d'une légitimation surnaturelle, étant donné qu'il ne peut la recevoir par des moyens ordinaires, démocratiques. Pour l'URSS de Staline, la légitimation était pour beaucoup Staline lui-même. Il est mort. Il reste un vide béant dans la représentation métaphysique du monde. Et ce vide, il fallait le remplir. Personne ne pouvait plus devenir un nouveau dieu. Et il est apparu que dans l'espace sacré il y a un phénomène qui lui est comparable : la Victoire⁴⁵. »

Le dernier acte de cette défense est encore en germe. Après avoir publié son premier texte pour la défense de Dmitriev, Lebedev est entré en contact avec Irina Gal-

42 - Journal en ligne *Solta*, « Алтарь Побед. Сергей Лебедев о войне между культом и памятью », 22 août 2018, URL : <https://m.colta.ru/articles/specials/18384-altar-pobedy> [consulté le 4 novembre 2019].

43 - *Ibid.*, « Однако только в России та война – и в степени все возрастающей – является важнейшим, стратегическим ресурсом актуальной политической пропаганды; источником морального капитала, «легитимизирующего» право государства на внешнюю и внутреннюю агрессию, на пренебрежение человеческой жизнью. »

44 - *Ibid.*, « Священная война и Победа – объекты насчитывающего десятилетия

культа, который вполне можно назвать светской религией. Этот культ апеллирует именно к вере и поклонению, он внерационален и в этом смысле находится в глубоких противоречиях с памятью, историей, хотя якобы им служит. » (N.T.)

45 - *Ibid.*, « Любой тоталитарный режим нуждается в сверхъестественной легитимации, ибо не может получить ее обычным, демократическим путем. Для сталинского СССР легитимацией во многом был сам Сталин. Он умер. Осталась зияющая пустота в метафизической картине мира. И эту пустоту нужно было чем-то заполнить. Новым богом никто уже стать не мог. И оказалось, что в пространстве сакрального есть только одно явление, сопоставимое с ним: Победа. » (N.T.)

kova, responsable de l'antenne moscovite de Mémorial à Moscou. Cette rencontre a posé les bases d'une collaboration. Lors de notre entretien avec elle, Irina Galkova a expliqué qu'elle envisageait de poursuivre avec Lebedev un projet engagé avec Dmitriev concernant la mise en valeur de baraques du Goulag abandonnées : « Il y aurait un travail d'expédition à faire, "Topographie de la terreur", qui inclut Moscou. Nous avons une masse d'informations incroyablement importante à traiter [...] puisque le Nord entier est un territoire des camps⁴⁶. » Plusieurs expéditions dans le Nord, au bord de la mer Blanche, ont déjà été effectuées pour prendre la mesure du terrain. En plus des quelques documents d'archives à sa disposition, Irina Galkova a compris, en discutant avec les gens qui vivent là-bas, qu'il s'agissait d'un véritable phénomène : personne ne s'étonne de la présence de ces baraques. Certains savent, d'autres non. Les restes des constructions du Goulag ne sont pas indiqués sur la carte et aucun panneau ne fournit la moindre information. La responsable de Mémorial précise que Lebedev a proposé cette collaboration. L'idée paraît pertinente puisqu'en tant que géologue, l'écrivain avait effectué des recherches sur le terrain : « Même si ce n'est pas ça qu'il cherchait, il a déjà été confronté aux traces des camps : il sait ce que c'est... » Si ce projet voit le jour, il serait le début

d'une aventure mémorielle d'envergure, un bel épilogue à la saga romanesque, et un passage inédit de la fiction à la réalité, du papier du livre au bois pourrissant des baraques.

*
* *

Ainsi, la production littéraire de Sergueï Lebedev révèle non seulement ses qualités de conteur, mais aussi son besoin de fouiller dans le passé pour continuer à vivre. Sa tétralogie de la mémoire porte sur des temps qui excèdent toujours les limites historiques qu'on leur assigne. C'est une œuvre-somme qui décortique les moments charnières de l'histoire en restant toujours du point de vue d'un homme à la fois vulnérable et résistant. Lebedev joint le geste à la parole. Son engagement auprès de Dmitriev et de Mémorial en tant que journaliste, écrivain mais aussi, potentiellement, en tant qu'homme de terrain offre un autre éclairage sur son œuvre. L'interpénétration entre le monde littéraire et le champ politique tel qu'il est reflété dans la presse russe prouve la porosité entre ces deux univers qui, ici, ne font qu'un. Différentes expressions sont possibles pour redonner une mémoire au pays. Les romans sont traversés par l'image d'une mosaïque représentant Charon, le guide des âmes mortes dans la mythologie grecque : c'est peut-être bien une traversée du Styx qu'a engagée l'écrivain ■

46 - Entretien personnel avec Irina Galkova aux bureaux de Mémorial, Moscou, avril 2019.

LIVRES

Katia SALAMÉ-HARDY



**DIX ATTENTATS QUI ONT
CHANGÉ LE MONDE**
COMPRENDRE LE TERRORISME
AU XXI^e SIÈCLE

Cyrille Bret
Armand Colin, 2020
208 p.- 17,90 €

Le terrorisme et la lutte contre le terrorisme s'emparent de notre quotidien, alarmant à juste titre tout citoyen, obnubilent les dirigeants politiques et impactent les relations internationales.

Appréhender le terrorisme c'est, au prime abord, le définir. Comment le cerner objec-

tivement pour éviter toute ambiguïté dérivant de la « maxime relativiste » largement répandue : le « terrorisme est une question de point de vue car le terroriste de l'un est le résistant de l'autre » ? « Pour que l'usage de la notion de "terroriste" ne renforce pas la domination du puissant qui impose sa division du monde entre terroristes et non-terroristes, il est nécessaire de poser cette définition objective ». Quelle place occupe-t-il dans la géopolitique contemporaine ? S'est-il installé comme acteur politique planétaire, nous faisant ainsi entrer dans « l'âge des terreurs » ? Quelles stratégies adopter en démocratie pour lutter efficacement contre le terrorisme sans se renier ?

Décrypter ces interrogations est une véritable gageure que tente de relever Cyrille Bret bien au fait du problème. Dans un précédent ouvrage *Qu'est-ce que le terrorisme ?* (éd. Vrin, 2018), il a entrepris une analyse philosophique de ce phénomène et des défis intellectuels qu'il soulève. Haut fonctionnaire et géopoliticien, inspecteur de l'administration, il occupe actuellement un poste dans un groupe public de défense, après avoir été auditeur libre à l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN). Cyrille Bret entreprend dans

cet essai un chantier semé d'embûches, c'est un écheveau rude à débroussailler où se mêlent des nœuds géopolitiques, idéologiques, économiques instrumentalisant le sacré et le profane.

« Dix attentats ne résument pas un siècle encore jeune. Mais ils en révèlent le visage »

L'ambition de l'ouvrage n'est pas encyclopédique comme le précise l'auteur. Il a choisi d'analyser dix attentats représentant un échantillon significatif du terrorisme qui a changé le monde et d'examiner les « effets de terreur » provoqués. Il ne s'agit pas d'une théorie générale du terrorisme mais d'une analyse politique sociale et symbolique des attentats les plus emblématiques des deux dernières décennies, des attentats délibérément mis en lumière, éloignés dans le temps et l'espace pour mieux marquer le caractère universel de la terreur engendrée.

Décoder les objectifs et les desseins d'actes criminels est fondamental pour mieux cibler les méthodes de lutte contre le terrorisme. Que révèlent ces actes non seulement sur les terroristes mais aussi sur nous-mêmes, sur nos sociétés et sur les relations internationales ?

« À la différence des autres crises (crise sanitaire, économique...), les attentats terroristes découlent d'un projet de domination politique. Ce sont des manifestes

politiques sanglants ». Par delà leurs particularités, les attentats terroristes cherchent à dominer les esprits par « l'effet terreur » : créer un choc initial, une panique généralisée à travers une médiatisation excessive, toucher le plus grand nombre de victimes innocentes, choisir une date significative, un lieu emblématique et atteindre ainsi les autorités politiques et les opinions publiques. Autrement dit : frapper les esprits le plus cruellement et le plus durablement possible.

« Le 11 septembre 2001 : le jour où le XXI^e siècle a commencé : un repère politique universel - du meurtre de masse au mythe politique »

Cette date désignée sans précision supplémentaire par une formule succincte le « 9/11 » restera incrustée dans les esprits. Ce jour là « l'hyper terrorisme », selon l'expression de François Heisbourg (*Hyperterrorism : la nouvelle guerre*, Odile Jacob, 2001), s'est inscrit dans l'histoire en lettres indélébiles de sang. Les attentats perpétrés par 19 terroristes d'Al Qaïda contre les tours du World Trade Center à Manhattan et contre le Pentagone à Washington sous les yeux des téléspectateurs du monde entier, ont choqué, indigné et traumatisé tout un chacun. Par bien des aspects il y aura bien un avant et un après le « 9/11 » devenu un « mythe politique global » autrement dit « un événement de la vie du monde auquel tous se réfèrent par son caractère inaugural pour le siècle ». Plusieurs

éléments nouveaux apparaissent : en tuant indifféremment plus de 3 000 personnes à New York et Washington, en ciblant des symboles internationalement connus et retransmis immédiatement à travers le monde, l'organisation a fait passer un message spécifique de la violence terroriste « N'importe qui peut être frappé n'importe quand et n'importe où par n'importe quel moyen ». Le sentiment de terreur provoqué exprime une « vulnérabilité généralisée ». C'est le début de « L'âge de la terreur » et sa série d'attentats de masse. « De Mumbai à Paris, de Beslan à Oslo et de Tunis à Bruxelles, ces répliques du séisme américain jalonnent notre temps et façonnent la vie collective ». Maîtriser l'effroi et le traumatisme que ce terrorisme de masse provoque, semble une mission insurmontable, et hasardeuse, pourtant c'est une démarche nécessaire car « il y va de la solidité des sociétés que les tactiques terroristes essaient d'ébranler ». « Depuis 2001 le terrorisme a ébranlé la vie des populations et la lutte antiterroriste a bouleversé les grands équilibres politiques, juridiques, financiers internationaux. Pour autant, aussi meurtrier et effroyable soit-il, est-il capable de changer le monde ? » se demande l'auteur. Telle est la question fondamentale que pose cet ouvrage.

Sommes-nous déjà entrés dans un autre monde ?

« Le 11 septembre clôt définitivement la Guerre froide et ouvre une nouvelle ère.

Sans référence à cet événement traumatique il est impossible de comprendre les acteurs qui s'affrontent actuellement sur la scène mondiale aujourd'hui » précise Cyrille Bret. Le 9/11 ne cesse de susciter de multiples controverses. Il est, en première lecture, révélateur d'un affrontement entre les démocraties et l'islamisme armé. D'autres y voient des symptômes car ils seraient la conséquence de conflits non résolus issus de la décolonisation et de la fin de la Guerre froide. Une troisième lecture y voit les conséquences de l'impérialisme unilatéral américain.

En fait, le 9/11 est devenu un concept politique à lui seul. Ses conséquences au niveau national, c'est « le basculement de la démocratie américaine d'une ère de confiance en ère de méfiance ». Au niveau international, nous assistons au bouleversement des équilibres internationaux. Les États-Unis se positionnent en gendarmes du monde à travers leur intervention en Afghanistan, et la guerre préventive contre Saddam Hussein en Irak, soupçonné de soutenir le terrorisme et de détenir des armes de destruction massive. Une intervention qui a modifié encore davantage l'échiquier géopolitique mondial en ravivant les craintes de l'Iran provoquant l'accélération de son programme nucléaire. « La guerre mondiale contre le terrorisme devient la ligne stratégique principale si ce n'est unique pour les deux décennies. Elle est adoptée par la Fédération de Russie en 2001 et justifie son réarmement et son

intervention en Syrie à partir de 2015, en Afrique à partir de 2018 et en Libye à partir de 2020. Elle est également invoquée par la Chine dans son action contre les Ouïgours sur son territoire et plus largement c'est le prisme de guerre qui est progressivement adopté par les démocraties frappées par le terrorisme » écrit Cyrille Bret.

Les attentats terroristes cristallisent des conflits latents durables et profonds

À travers les dix attentats, l'auteur développe ce qui dans les vies politiques à travers le monde est en passe de changer. Ainsi, les attentats terroristes, les réactions officielles et populaires à ces violences, les réformes juridiques et administratives qui en découlent, transforment rapidement les cultures politiques. Les crises terroristes jouent également un rôle de révélateur des situations politiques internes.

En Espagne, le 11 mars 2004 en une matinée, en quelques minutes une série d'explosions tue 193 personnes dans quatre trains de banlieue de Madrid, « l'Espagne entre depuis de plain pied dans l'ère du 11 septembre 2001 ». L'union sacrée suscitée par le choc collectif s'est vite brisée par des polémiques entre la droite et les socialistes à trois jours d'élections législatives rudement discutées. Les attentats ont ravivé ses fractures historiques et ses dissensions internes. Il s'agit là de « faiblesses chroniques des sociétés ouvertes face aux

réseaux terroristes. [...] Le « 11-M » a véritablement changé le monde ou plus exactement il a fait changer l'Espagne de monde et l'Europe avec elle ». En effet, dès 2004, le « 11-M » propage l'onde de choc du terrorisme mondialisé à la vieille Europe. Les attaques se multiplient : à Londres, Al Qaida frappe un allié fidèle des États-Unis dans l'intervention en Afghanistan et en Irak en employant les mêmes méthodes d'attaque que celles utilisées à Madrid. À Paris des terroristes se revendiquant d'Al Qaida commettent une série de meurtres à la rédaction du journal *Charlie Hebdo* et au magasin *Hypercacher* provoquant un traumatisme incommensurable. Mais la vague de terrorisme ne s'arrête pas là, dix mois plus tard, des attentats graves sont commis un peu partout en France (explosions suicide au stade de France, mitraillage dans les rues de Paris et massacre à l'arme automatique au théâtre du Bataclan). En Belgique, un des épïcêtres de Daech en Europe, les trois attentats à la bombe le 22 mars 2016 (deux à l'aéroport et un au centre-ville à la station du métro Maelbeek près des institutions européennes) sont commis par le même réseau franco-belge et les mêmes suspects. « Dans les deux pays l'organisation islamique tente de déclencher des affrontements interconfessionnels dans la population ». Ces attentats ont une signification politique spécifique un « effet terreur » supplémentaire « miner les capacités de résistance morale d'une communauté nationale en la faisant dou-

ter d'elle-même », souligne Cyrille Bret ajoutant que les attentats de Bruxelles ont une autre signification aussi, frapper la capitale de l'Union européenne pour propager « l'effet terreur » à travers toute l'Europe. Les méthodes utilisées dans ces attentats sont celles adoptées auparavant dans ceux de Mumbai en 2008 qui ont accéléré le tournant identitaire de l'Inde. Le pays était déjà confronté aux multiples formes de terrorisme du XX^e siècle : terrorisme anti-colonialiste, ethnique, religieux, marxiste, révolutionnaire, etc. Mais le terrorisme urbain, militarisé, surmédiatisé de Mumbai en 2008 tranche avec ces forces « ordinaires » de la violence politique indienne en ce qu'elles s'inscrivent dans une nouvelle ère. Le choix de cette mégapole est symbolique, elle représente une Inde qui s'est ouverte aux étrangers, une Inde cosmopolite et enrichie. Symbole de la Schining India. Les attentats de 2008 résonnent comme un avertissement de la part des terroristes venus du Pakistan, utilisant les techniques politiques d'Al Qaïda aux États-Unis et en Europe et démontrant que le conflit du Cachemire peut s'introduire dans toutes les grandes villes de l'Inde. À l'instar du massacre aléatoire à la gare centrale, ce sont des attentats « publicitaires » à effet terreur parmi les élites indiennes et les multiples nationalités des victimes, démontrant ainsi le caractère international du terrorisme.

Sur le plan tactique les attentats de Mumbai ont inspiré plusieurs courants terro-

ristes : fusillade dans les lieux publics bondés, opérations simultanées à travers toute la ville, instauration d'un climat de guerre dans les rues d'une grande cité, prise d'otages à grande échelle, etc. « À l'ère du terrorisme mondialisé et médiatisé l'imitation et la médiatisation font partie intégrante des dynamiques terroristes. Une course à l'horreur est engagée, à l'intérieur même du djihadisme entre Al Qaïda et l'organisation de l'État Islamique. Même le terrorisme de l'extrême droite tente d'imiter ces attentats de masse comme instrument de propagande comme en attestent les drames islamophobes d'Oslo en Norvège en 2011 et d'Utoya en Nouvelle Zélande. Pour la Norvège le traumatisme du 22 juillet 2011 est très largement comparable à celui du 11 septembre pour les EU, car c'est un sentiment d'invulnérabilité qui s'évanouit en quelques heures. Pour les Américains il était fondé sur leur puissance militaire, pour les Norvégiens il reposait sur leur pacifisme [...] Entre l'islamisme massacreur et l'islamophobie meurtrière seule la justification idéologique est différente. Mais la violence et le fanatisme sont identiques » écrit l'auteur.

Les attentats n'ont pas épargné la Tunisie, plaque tournante du tourisme européen, ni l'Afrique à Nairobi au Kenya le 15 janvier 2019, siège de l'agence de l'ONU. « L'africanisation du terrorisme ne fait que commencer et l'avenir de la lutte contre le terrorisme se jouera sur ce continent » affirme Cyrille Bret.

Le retour de la terreur d'État et l'utilisation des armes chimiques

Tout acteur politique peut utiliser des tactiques terroristes. À l'intérieur du conflit syrien aux multiples dimensions, des attaques chimiques méthodiques et régulières sont menées par le régime Al-Assad confirme Cyrille Bret notamment à Khan Cheikhoun le 4 avril 2017 « des armes qui rendent impossible par construction le ciblage sur les combattants, créent un effet d'épouvante sur les populations civiles et visent ainsi le rétablissement de sa domination. En effet, une arme chimique ne distingue pas entre les soldats et les civils. De plus, sa propagation rapide crée un traumatisme collectif massif. C'est bien un effet de terreur qui est visé ». Le but étant « d'établir une domination par la panique générale ». Il reconnaît néanmoins que le régime Al-Assad n'est pas le seul des protagonistes du conflit syrien à utiliser ces armes.

Peut-on justifier la lutte contre le terrorisme par des actes terroristes condamnés par les droits de l'homme ? l'antiterrorisme en accusation ?

En 2004, huit mois après l'attentat de Madrid, une nouvelle opération terroriste émeut l'Europe et le monde. Il s'agit de l'attaque de Beslan où 331 personnes dont 186 enfants ont trouvé la mort. Paradoxalement l'indignation et la peur sont provoquées par les meurtres perpétrés par

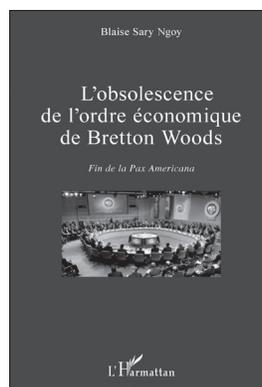
les terroristes mais aussi par l'opération antiterroriste déclenchée par les autorités russes. « En un cercle vicieux l'âge de la terreur a déclenché en Russie et ailleurs du soupçon envers l'antiterrorisme ». Le massacre de Beslan a soulevé une question de principe. Tout est-il permis dans la lutte contre les terroristes ? Entre compassion et réprobation, l'attitude est ambivalente « Comme les conditions de détention au camp de Guantanamo, comme l'usage de la torture contre les terroristes, comme les exécutions extra-judiciaires par drones autorisées et reconnues publiquement par les présidents américain et français, les événements de Beslan placent l'antiterrorisme des années 2000 au centre des vigilances démocratiques. les attentats de Londres en 2005 et ceux de Paris en 2013 suscitent de telles vagues d'indignation que les pulsions sécuritaires dominent largement le débat public. les démocraties européennes courent le risque de renier leurs propres principes de liberté individuelle au nom de la nouvelle raison d'État de la lutte contre le terrorisme. Et c'est là que le massacre de Beslan doit en rappeler l'exigence fondamentale : la protection des civils visés par les terroristes eux-mêmes » écrit Cyrille Bret.

L'âge de l'hyper terrorisme international a érigé en priorité mondiale l'ère de l'antiterrorisme. Depuis 2001, à chaque attentat, le pays frappé réforme ses normes pénales, modifie les règles de surveillance et renforce son appareil de surveillance au

nom de la sécurité publique. Avocats et militants des droits de l'homme mettent en garde le fait qu'au nom de la légitimité de la lutte contre le terrorisme, ces mesures risquent d'instaurer graduellement un régime d'exception durable si ce n'est permanent. « L'antiterrorisme est depuis longtemps entré dans l'ère du soupçon ».

Les tactiques terroristes changent de méthodes. Les grands réseaux internationaux centralisés et franchisés comme Al Qaida touchent à leur fin, des réseaux de terreur nouveaux se mettent en place. Les attentats sont des révélateurs de conflits plus larges et plus profonds. Certes, le terrorisme fait désormais partie des relations internationales, mais il est loin d'être le principal acteur souligne Cyrille Bret. En effet, les conflits entre puissances régionales déstabilisent plusieurs régions notamment le Moyen Orient. « Désormais la conflictualité emprunte des visages inattendus où se combinent opérations armées clandestines, propagande, corruptions, cyberattaques, *fake news* et meurtres de masse. L'attentat fait aujourd'hui partie intégrante de la violence politique mondiale. Mais il est un symptôme plutôt qu'une cause. L'islam de réseaux internationaux n'a pas le monopole des attentats, l'islamophobie peut elle aussi en fomenter pour lui disputer l'attention médiatique car elle poursuit un but identique allumer la guerre civile. Banalisation des actions terroristes dans les partis, les États, la société civile. Kant l'avait bien vu dans *Projet*

de paix perpétuelle. L'usage des violences non conventionnelles, non limitées et sans retenue par un État ou un groupe accoutume l'ensemble du groupe social à les considérer comme ordinaires, puis comme acceptables et enfin comme légitimes. Que la banalisation du terrorisme ne soit pas le grand changement de la décennie qui s'ouvre » conclut Cyrille Bret ■



**L'OBsolescence DE L'ORDRE
ÉCONOMIQUE
DE BRETTON WOODS**
FIN DE LA PAX AMERICANA

Blaise Sary Ngoy
L'Harmattan, 2020
320 p. - 33 €

Auteur de plusieurs ouvrages portant essentiellement sur l'économie africaine, Blaise Sary Ngoy, professeur de politiques économiques, des théories de développement et de gestion financière internatio-

nale à l'Université pédagogique nationale, à l'Université de Kindu et à l'Université Kongo, est en outre un spécialiste de l'économie africaine. Il a notamment publié *La problématique de l'émergence des économies africaines* (L'Harmattan, 2016) où il aborde les causes de la stagnation et même de la régression de certaines économies africaines. Dans cet essai, partant de la création en 1944 de « l'ordre économique de Bretton Woods », « sous la providence hégémonique des États-Unis », il analyse comment, après les trente glorieuses, le libéralisme économique est tombé en panne, inaugurant la fin de la *Pax americana*. La *Pax china* prendra-t-elle la relève ? Quelles conséquences pour l'Afrique ? Dans quelle mesure le partenariat sino-africain pourrait-il remédier aux « trappes à pauvreté » déliées par l'ordre de Bretton Woods ?

Après les trente glorieuses, le libéralisme économique est en panne ?

L'économie mondiale est portée à chaque période par une économie dominante, une locomotive qui entraîne dans son sillage d'autres économies dans un contexte d'internationalisation et d'accélération des échanges mondiaux. Ainsi après la chute de la livre sterling et l'affaiblissement de la puissance économique britannique qui pilotait l'économie internationale au XIX^e siècle, la *Pax britannica* est remplacée par la *Pax americana*, illustrée par l'hégémonie économique des États-Unis qui créent en 1944, à la sortie de la guerre,

l'ordre économique de Bretton Woods, avec le dollar comme monnaie de référence. Les États-Unis contribuent alors, à travers le plan Marshall et par voie de régulation institutionnelle (création du FMI, OCDE, Marché commun, Union européenne) à une « stabilité hégémonique » et à la stabilité sécuritaire pour assurer la paix dans le monde (l'ONU). Outre le Conseil de sécurité, l'OTAN a été conçue comme un instrument de sécurité en réponse à toute menace du bloc soviétique.

Si à l'origine l'ordre de Bretton Woods a été organisé comme un garde-fou contre toute crise économique, sociale ou militaire, et misait notamment sur la relance des économies et la promotion du libre échange ; après 75 ans nous assistons à la fin de la *Pax americana* : dérégulation, protection défensive, crises à répétitions, autonomie des entreprises multinationales. « La stabilité hégémonique était-elle réellement un gage de réussite de l'ordre libéral global ? » se demande l'auteur. « Si oui, pourquoi les cycles des crises sont-ils devenus inhérents à la croissance économique, depuis la fin des années glorieuses ? Il est prouvé aujourd'hui que le capitalisme a sa propre logique : il se reproduit, s'auto-détruit, s'accélère, ralentit selon l'usage des facteurs qui le créent ». La stabilité, l'ordre et la promotion du libre échange ont glissé progressivement vers le désordre et à la stabilité sécuritaire succède une insécurité croissante des guerres menées partout dans le monde : Corée, Indonésie, Pakis-

tan, Irak, Afghanistan, Libye, Syrie, Angola, ex-Yougoslavie.

« Des économies émergentes ouvertes entrent en scène faisant apparaître l'esquisse d'un nouvel ordre mondial : puissance diffuse, segmentée en trois pôles : l'Amérique du Nord, l'Asie du Sud-Est et l'Europe de l'Ouest et dedans on y trouve également des hétérogénéités. »¹

De la *Pax americana* à la « *Pax china* et le libéralisme impur »

La Chine suit les pas des anciennes grandes puissances, explique l'auteur, la locomotive chinoise est actuellement en mesure d'entraîner dans son sillage d'autres économies, son emprise est commerciale, industrielle et militaire. L'Asie est son voisin proche, mais elle tend ses tentacules ailleurs. La route de la soie est en train de relier les continents sous son influence. Dès lors, la *Pax china*, si elle a lieu, sera-telle fondée sur les ruines de l'ordre de Bretton Woods ? « En fait, la réponse est non, les traits caractéristiques de cette *Pax* seront ceux d'un multilatéralisme et de libéralisme, mais débridé, marqué par une puissance non hiérarchisée,

1 - Cf. Bertrand Badie, *L'Hégémonie contestée*, Odile Jacob, 2019, recension RPP n° 1093, la bipolarité qui se met en place après 1945 est une hégémonie imparfaite dans la mesure où elle est partagée et que des « décrochages hégémoniques » s'opèrent dans chaque camp ; *L'impuissance de la puissance : essai sur les nouvelles relations internationales*, Fayard, 2004, 294 p.

le leadership contesté, le protectionnisme défensif et la régulation institutionnelle *ad hoc* et informelle, non contraignante. Il s'agit du libéralisme décontracté. Tout ce que l'on peut retenir ici est que la Chine se rapproche des autres pays dits partenaires pour s'assurer l'ouverture sur les marchés (consommation) tout en appliquant la même logique que celle de l'ordre de Bretton Woods, à savoir : "Aider les démunis c'est s'aider soi-même". Donc les réformes institutionnelles possibles n'auront pas lieu. Et leurs négociations dans le sens de la volonté des réformes de l'OMC n'auront également pas lieu » affirme Blaise Sary Ngoy. En fait la Chine se disputera des « segments de puissance ». C'est peut-être l'heure de l'apolarité annoncée par les spécialistes².

Les États-Unis renforcent leur spécialisation dans les secteurs des services, la Chine dans les produits manufacturés, tandis que l'Europe, tout en occupant la 3^e position, se maintient dans les deux branches. Même si ces tendances peuvent se rapprocher, il faudra compter assez de temps. « La Chine va évoluer dans le courant d'un libéralisme hybride profitant de ses avantages sans toutefois imposer des réformes face à l'évolution de l'économie globale [...]. Elle n'y pratique pas un capitalisme à visage humain et n'ouvre pas

2 - Emmanuel Hache, « Monde apolaire, stagnation séculaire ! », Tribune du 25 février 2016 dans le centième numéro de la *Revue Internationale et Stratégique*.

ses portes aux États "suiveurs" par le biais de la providence (solidarité) et du bénévolat ». « Les États-Unis lutteront. L'arrivée au pouvoir des nouveaux dirigeants, démocrates ou républicains, ne modifiera pas foncièrement cette course folle pour le maintien au sommet de la hiérarchie. Elle reste un devoir de tout responsable, quelle que soit son appartenance ».

L'Afrique et les trappes à pauvreté

Et l'Afrique dans tout ceci ? Où se situe-t-elle ? Est-elle épargnée par les effets hétérogènes de la globalisation ? « Pas du tout ! Elle est en marge, insérée dans le désordre de Bretton Woods, sans y tirer profit, même durant les trente glorieuses ». L'objectif principal de cet ouvrage, étant de démontrer les limites de l'ordre de Bretton Woods. « Ces limites sont visibles à travers le parcours de l'Afrique dans sa course de rattrapage, écrit l'auteur. Le retard est là ; il se creuse davantage. Les traits caractéristiques de ce retard bien continu sont : son intégration ratée malgré de multiples tentatives de sauvetage (plans et programmes), le repli de son économie par rapport à la période d'avant les indépendances, la distance qui la sépare par rapport aux nouveaux pays industrialisés, le degré de la pauvreté sociale, la recrudescence des maladies jadis endiguées, le taux de l'analphabétisation, la destruction des infrastructures, la faible participation aux échanges mondiaux, le manque de l'épargne et l'étroite dépendance financière, la permanence des régimes au-

toritaires, la violence au quotidien, le degré de la pauvreté en milieu rural et urbain, les crimes organisés, sa place (queue de peloton) dans le classement des indicateurs de développement humain ». Les résultats sont mitigés : il n'y a pas une économie africaine, mais des économies africaines, avec leurs niveaux différents. « Le Nord réalise un peu plus de progrès ; l'Afrique du Sud s'accroche derrière les pays émergents. Quelques géants producteurs de pétrole, comme le Nigeria et le Ghana font des pas en zigzag et accumulent les réserves. L'Île Maurice est citée comme modèle de diversification. L'Est se distingue, au regard des pas réalisés, l'Éthiopie, le Kenya, et le Rwanda sont des exemples cités. Mais la région affectée par la submersion est l'Afrique centrale. C'est le ventre mou. On y trouve tous les qualificatifs : malnutrition, croissance négative, corruption endémique, extraversion des économies, sécheresse énergétique, vétusté des infrastructures, les maladies du siècle, les guerres civiles et ethniques, les autocraties dirigées par les fils à papa, sous couvert des élections arrangées, etc., tout cela, malgré des opportunités offertes par les ressources naturelles : l'eau, la forêt, les minerais, la fertilité des terres vastes et non exploitées, les lacs, les rivières et les fleuves, la diversité biologique. Dans l'ensemble, le niveau de développement industriel de cette sous-région est en dessous de ce qu'il était avant les indépendances. L'ordre de Bretton Woods n'a donc pas tenu ses promesses. Ces pays sont pris dans leurs trappes à pauvreté ». Les solutions

trouvées jusqu'ici confinent au cercle vicieux : « si les Africains font appel, de tous leurs vœux, aux multinationales pour booster la croissance et le développement, c'est parce que l'entrepreneuriat national fait défaut. Étant dans les besoins immenses d'investissements, ils (les États) ferment leurs yeux sur les risques que les firmes étrangères présentent. Nul n'ignore que les industriels qui acceptent leur localisation en Afrique mesurent avant tout les facteurs favorables : accès aux crédits domestiques à des conditions de faveur, optimisation fiscale, liberté dans la fixation des prix à la consommation, faible ou absence de la concurrence locale, possibilité de former les cartels de contrôle des marchés, les infrastructures d'accueil taillées sur mesure, faible coût de production, salaires très bas, absence des syndicats, exonérations exorbitantes, etc. » souligne Blaise Sary Ngoy. Il est attesté que, durant des années, les politiques économiques mises en route, avec ou sans l'aide des institutions de Bretton Woods, n'ont pas conduit au développement attendu. Ses retards s'accroissent au fur et à mesure. « Les limites de l'ordre de Bretton Woods sont bien visibles à travers le parcours de l'Afrique dans sa course de rattrapage. Le retard est là ; il se creuse davantage ».

Qu'en est-il du partenariat sino-africain et de ses faces cachées ?

« La Chine, seconde puissance économique mondiale, se déclare prendre le re-

lais ; elle est cette nouvelle partenaire vers laquelle le continent tourne les regards. Il n'est pas nouveau sur le continent. Déjà, à l'époque du communisme, la Chine a entretenu des liens avec certains pays, notamment l'Algérie, l'Angola, le Mozambique [...] Si la *Pax china* a lieu, elle s'inscrit dans les sillages du désordre de Bretton Woods ». Dans quelle mesure le partenariat avec l'Afrique peut-il être dans ce cas avantageux, apportant des corrections aux failles des partenariats traditionnels ?

« Si la coopération "Win-Loos" (avec les pays occidentaux) est un échec, dans quelle mesure la coopération "Win-Win" est-elle porteuse de l'espoir pour le continent ? Celle-ci est-elle réellement désengagée visant la seule logique de solidarité des pays du Tiers-Monde ? »

L'auteur affirme que la Chine « ne fait plus dans l'escarcelle du Tiers-Monde », n'appliquera pas le capitalisme à visage humain mais plutôt un capitalisme classique à travers lequel il y a compétitivité, recherche de profit... La Chine n'invente pas de nouvelles règles d'économie libérale. Elle est, certes, socialiste, mais elle pratique le productivisme de la même manière que les autres pays occidentaux.

Les États ne se font pas des cadeaux en matière du commerce et de la finance, y compris ceux en voie de développement. L'auteur s'attelle à décrypter le « vrai visage » du capitalisme chinois pratiqué en

Afrique : tous les projets financés par la Chine, le sont en contrepartie de l'exploitation des minerais ou des concessions forestières en Afrique.

La Chine n'exporte pas son industrie de transformation ni sa nouvelle technologie. Elle greffe son savoir-faire sur les créneaux existants et qui sont encore porteurs (prise des participations dans des firmes ou exécution des contrats des travaux publics juteux). C'est dire qu'elle intervient là où la nécessité de renforcer les capacités d'exploitation locale des matières premières utiles à son industrie s'impose. Quatre pays : Angola, Nigeria, Soudan et Algérie concentrent plus de la moitié des investissements. Mais la Chine n'innove pas. Elle creuse cette liaison en profondeur et contribue à renforcer les mêmes liens de dépendance. Elle n'apporte des capitaux frais que pour entretenir les secteurs liés à son propre commerce extérieur. Ses investissements directs à l'étranger jouent avant tout le rôle de locomotive de ses propres exportations.

Les auteurs sont divisés quant à la face cachée du partenariat sino-africain, les uns critiquent ce partenariat, estimant que c'est une illusion. C'est la thèse des ONG, des pays occidentaux et des institutions de Bretton Woods. Les autres (y compris les dirigeants africains) estiment qu'il y a bel et bien des gains que le continent tire de cette ouverture sans conditionnalité.

En fait, explique l'auteur, les aides sont liées au commerce. Elles sont orientées vers les pays qui disposent davantage de ressources minières et pétrolières, ou alors vers les pays ayant atteint un niveau élevé en matière des échanges avec le reste du monde (Afrique du Sud, Égypte). Elles soutiennent les entreprises chinoises spécialisées dans les travaux publics, lesquels travaux sont financés par les fonds propres des États africains ; elles visent l'exploitation du bois et nuisent à l'environnement ; elles développent la production du charbon ; la Chine n'exporte pas sa nouvelle technologie. Elle intervient là où la nécessité de renforcer les capacités d'exploitation locale des matières premières utiles à son industrie s'impose. L'auteur analyse par la suite des études de cas de certains pays africains.

L'ouvrage de Blaise Sary Ngoy s'inscrit dans la cadre de sa réflexion sur les relations économiques internationales et sur la place de l'Afrique sur l'échiquier mondial. Son objectif étant d'exhorter les Africains à créer et à produire pour amorcer leur décollage économique. Il analyse aussi bien les failles de la puissance américaine et chinoise et n'épargne pas les responsabilités des dirigeants africains. La partie relative à la « face cachée du partenariat sino-africain » est bien fouillée, le décryptage des pièges de cette coopération est particulièrement intéressant ■



AURORE ET CRÉPUSCULE RÉSISTONS !

Jean Lassalle

Cherche midi, 2020

318 p. - 17,80 €

Occitan, attaché à son ancrage béarnais, Jean Lassalle n'a pas quitté la fonction de maire de son village natal de la vallée d'Aspe depuis 1977, date à laquelle il a été élu. Berger de père en fils, il est habité par la sérénité et la plénitude des paysages pyrénéens qui lui ont procuré une forme de liberté sans limite. Député depuis 2002, il est connu pour son enthousiasme, son humanisme, son dévouement et la sincérité de son engagement mais aussi pour son franc parler et ses coups d'éclat. « Mon attitude surprend. Un trublion de la politique, un électron libre, un atypique, un marginal, un utopiste ...! Et pourtant, curieusement, j'ai gagné des élections dont tout le monde disait qu'elles étaient perdues. Je suis, depuis 2007, député non inscrit. J'ai choisi cette

posture de grande solitude, un peu difficile à assumer au début parce que... je ne me sentais... pas nombreux ! ». Cet amoureux de la vie écrit aussi « C'est par cet appétit de vivre que l'homme peut accéder à sa part d'intelligence. Celle qui refuse le carriérisme où s'autodétruisent ceux qui acceptent de se faire les courroies de transmission du système, celui-ci leur vole leur sensibilité, leur pensée, leur capacité d'action ». Remarqué pour ses interventions à l'Assemblée nationale, il a acquis une notoriété surtout après sa grève de la faim pour éviter le départ de la vallée d'Aspe de l'usine Toyal. Ses interventions font toujours la Une des journaux. « Durant mes mandats de député, je me suis levé chaque fois qu'il m'est apparu impossible d'accepter une décision qui mettait à mal ma circonscription et détricotait les fondements du lien social de notre pays. À chaque fois, je l'ai fait après des mois, parfois des années de discussions, de négociations, alors même que mon interlocuteur choisissait de ne plus me répondre » écrit-il. En 2003, il a entonné le *Se Canto* dans l'hémicycle, coupant la parole à Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur. Il contestait la décision de fermer une gendarmerie et d'établir un centre de secours loin du tunnel du Somport. Il a entamé un tour de France à pied, de 6 000 kilomètres durant neuf mois, pour aller à la rencontre des concitoyens et recueillir leurs aspirations dans ce qu'il a appelé *les Cahiers de l'espoir*. « Cette initiative, dont j'ai rendu compte par un rapport remis en mars 2014 au président de la Répu-

blique et aux plus hautes instances de l'État, prit malheureusement fin avec ma marche, faute de relais politiques et financiers. Chacun de mes actes a connu la même logique. Ils ont tous été engagés dans l'indifférence générale et systématiquement qualifiés de "coups médiatiques". Puis ils ont interpellé les consciences » ajoutant « Chacune de ces actions, sans aucune goutte de sang versée, a amené à Paris des observateurs, des experts et des journalistes du monde entier ». Une façon à lui de passer à l'acte et de ne pas se perdre dans les méandres du « politiquement correct ».

Dans *Aurore et crépuscule - Résistons!* achevé juste avant la pandémie du coronavirus, Jean Lassalle décrypte les ombres d'un système qui s'est imposé à nous et qui fracture nos sociétés un peu plus chaque jour, propose des solutions pour résister et jouir enfin de la lumière de l'aurore qui finira par poindre à l'horizon. Le style poétique qui risque de nous transporter dans l'univers utopique n'occulte point le concret des propositions. Au contraire il nous conduit à mieux assimiler les critiques et propositions.

L'ombre qui obscurcit l'horizon

Son réquisitoire contre la spéculation financière prend toute sa dimension et constitue même le pivot de son raisonnement. Il n'est pas étonné de constater la pieuvre financière encercler le centre du pouvoir : « Le monde est emporté sous

nos yeux par une spéculation financière devenue folle et sans contre-pouvoirs. La financiarisation d'une économie mondiale réclame sans cesse des profits gigantesques. Il faut bien satisfaire un capitalisme redevenu inhumain. À moins qu'il n'ait jamais cessé de l'être ? Les remparts de nos sociétés, mêlant État, politique sociale et libre entreprise, deviennent ses premières cibles ». Les médias censés être un contre-pouvoir pour sauver la démocratie ne sont-ils pas à la merci de leurs financiers ? « Sans chercher à mettre en doute leur honnêteté intellectuelle, quelques journalistes et nombre d'éditorialistes ne sont-ils pas les auxiliaires de leurs puissants financiers ? » Les « cercles intimes des sondeurs » en prennent aussi pour leur grade. « Si les médias jouent un rôle important dans l'élection suprême, ils ne sont pas les seuls. Au sein du petit bataillon de ceux qui font et défont les candidats, il est une escouade terriblement efficace : les instituts de sondages » sans parler des pressions que subissent les maires pour le parrainage des candidats à la présidentielle. « Le candidat accepte des sommes astronomiques pour son financement, écrit-il soit ; mais à qui le futur président est-il redevable de son élection ? Par ce biais le pouvoir est transféré aux financiers. Plus rien n'échappe à leur contrôle. Ils ont acquis la possibilité de baisser ou de lever le pouce comme dans la Rome antique ».

Confronté durant la campagne présidentielle à la « France périphérique » celle

qui regroupe des hommes et des femmes marqués par un sentiment d'abandon : les Gilets jaunes constituent un énorme défi. « Ils sont l'histoire de France venant attraper par le col les soi-disant élites au pouvoir. Le peuple attend de ses dirigeants autre chose qu'une régression perpétuelle ; il en attend un courage, une détermination face au pouvoir financier spéculatif. La vérité est que les Gilets jaunes ont accompli un travail gigantesque : remettre l'attention et le discours sur les problématiques du quotidien. « Simple, basique » insiste Jean Lassalle qui n'a pas hésité lors d'une intervention parlementaire à porter le Gilet jaune et à plaider leur cause. Un autre éclat qui lui a valu une amende.

La résistance pour faire surgir l'aurore

Dans cette partie de l'ouvrage, Jean Lassalle expose sa vision, forgée par une expérience de plus de quarante ans d'élu du peuple, sa vision de la politique, de l'économie, de la culture, des institutions politiques, de l'Europe et de la place de la France dans le monde. Le député des Pyrénées-Atlantiques propose une action visant à restaurer la démocratie en prenant appui sur les communes, qui en sont les maillons forts. Il veut notamment redonner un rôle central à la France au cœur de l'Europe, privilégier les échanges commerciaux avec l'Afrique, faire de l'agriculture et des énergies renouvelables issues de la mer une priorité nationale.

Il s'agit de retourner aux fondamentaux. L'État : symbole et outil, « Réhumanisé, allégé, modernisé, il doit redevenir impartial et être remis au service de la France républicaine. Il doit réapprendre à assumer ses missions régaliennes, anticiper, protéger, humaniser en n'oubliant jamais qu'il est équipé d'un étrange petit bouton rouge. Il se doit de transmettre le savoir, de soigner, de rassembler. C'est ainsi que des hommes et des femmes pourront redevenir citoyens à part entière, retrouver leur territoire, faire société et refonder le peuple souverain ». Il convient de rendre leur rôle aux institutions : l'existence de trois pouvoirs distincts en son sein : exécutif, législatif, judiciaire, voire celui qui est appelé « le quatrième pouvoir », la presse, de viser à limiter l'arbitraire et à empêcher les abus liés à l'exercice de missions souveraines. Il s'agit de « retaper » la France à l'image de la maison familiale.

Fonder une nouvelle République, rédiger une nouvelle Constitution lui paraît hasardeux ce qui risque de masquer l'essentiel. « Notre régression ne découle pas tant d'une ingénierie constitutionnelle inadaptée que d'une soumission volontaire de nos dirigeants à la technocratie et à la finance mondialisée. Ce qui n'évacue pas la nécessité de certains changements. Techniquement, il n'y a que très peu de points à mettre à jour : pas de révolution. Ce qui manque surtout à nos institutions c'est une représentativité incarnée et d'informer sur ce que l'on met

en œuvre pour remédier aux problèmes qui se posent ». « Notre monde des élus ne brille pas par sa mixité sociale : pas d'ouvriers, peu de cadres moyens, pas d'agriculteurs, de chômeurs... Ainsi, aux yeux d'une écrasante majorité de Français, nous n'allons pas au-devant du peuple, nous nous en sommes éloignés et en avons peur ». Il est indispensable de mettre en œuvre le concept de « penser contre soi-même » décrit par Michel Foucault, et d'associer dans les réflexions et les débats l'ensemble de la population, y compris celles des positions extrêmes. À l'échelle de notre Nation, l'État ne doit-il pas donner une vision afin que chacun puisse se projeter et s'unifier dans un même dessein ? Les actions dans l'urgence, les amas de textes superposés le permettent-ils aujourd'hui ? Ne pourrait-on pas imaginer une instance, une sorte de conseil du président de la République, qui pourrait l'aider dans ses choix politiques majeurs en tenant compte des multiples angles de vue ? Ne serait-il pas aussi pertinent de faire un retour d'expérience sur les actions menées au nom de notre République et d'en tirer les conclusions ?

Le moment n'est-il pas venu de relancer une sorte de Commissariat au plan, avec cette fois un pilotage effectif de l'État et des missions claires pour élaborer des propositions et faire de la prospective ? (transition énergétique, recherche, aménagement du territoire). Ne conviendrait-il pas

de recréer ou de redynamiser des structures qui feraient travailler ensemble les sphères publiques, privées et associatives, telles qu'elles existaient au niveau du département et de la région ?

Sur le plan agricole, il préconise de retrouver l'esprit des anciennes directions départementales de l'agriculture et leur confier la mission d'accompagner le futur chef d'exploitation jusqu'au moment où il aura trouvé son rythme de croisière.

Une proposition de taille serait de remettre la finance au service de l'économie. « Ne conviendrait-il pas de séparer les activités spéculatives d'une part, les banques de l'économie réelle d'autre part, en cloisonnant leurs financements pour protéger les fonds des particuliers, de nos TPE/PME, de l'industrie, du commerce, de l'agriculture...? » insiste-t-il.

Concernant l'enseignement et le transfert du savoir, il conseille de rendre l'école réellement inclusive, lui redonner confiance en sa capacité à réduire les fractures, à rejouer un rôle « d'ascenseur social ».

Il prône, par ailleurs, le retour du service civique et militaire pour ressouder la population et renouer les liens sociétaux, il attache également de l'importance à promouvoir les liens intergénérationnels.

Au niveau de l'Union européenne, il soutient « Nous n'avons aujourd'hui ni une

Europe solide, ni des États solides, alors que le général de Gaulle espérait les deux à la fois : une "Europe des nations" formée d'États démocratiques et responsables. Ne devrions-nous pas reprendre la réflexion sans tabou dès maintenant et dans les années qui viennent ? La France a toujours eu une querelle d'avance et une guerre de retard. Je considère que l'Union européenne, ses dissonances, les hypocrisies qu'elle induit au niveau des peuples, son statut de grande prêtresse de la finance spéculative la rendent aussi efficiente pour nous protéger que la ligne Maginot des années tragiques. Ce sont les pays européens désormais réconciliés, vivant et travaillant ensemble de manière souveraine, qui construiront durablement une Europe solidaire et en paix. L'Union européenne n'a pas su faire émerger une citoyenneté partagée ».

Malgré l'ambition de son programme ; il croit ferme en sa réalisation en dépit des résistances et obstacles et pour ce qui l'en est de sa motivation, il fait référence à « la conscience des peuples même abattue par le malheur, se transforme de nouveau dès qu'elle a des perspectives Elle retrouve prise sur son devenir. Le peuple américain n'a-t-il pas suivi comme un seul homme le président Kennedy après son discours sur la conquête de l'espace ? "Nous avons choisi d'aller sur la Lune et d'accomplir d'autres choses encore, non pas parce que c'est facile, mais justement parce que c'est difficile" ».

« Je présente ce livre au public avec la ferme conviction que tôt ou tard il rencontrera ceux pour qui seuls il est fait ; au surplus, je me repose tranquillement sur cette pensée, qu'il aura lui aussi la destinée réservée à toute vérité, à quelque ordre de savoir qu'elle se rapporte, et fût-ce au plus important : pour elle un triomphe d'un instant sépare seul le long espace de temps où elle fut taxée de paradoxe, de celui où elle sera rabaissée au rang des banalités. Quant à l'inventeur, le plus souvent il ne voit de ces trois époques que la première ; mais qu'importe ? si l'existence humaine est courte, la vérité a les bras longs et la vie dure : disons donc la vérité ». Arthur Schopenhauer, préface de la première édition de *Le Monde comme volonté et comme représentation* ■

LA HAINE DE LA CULTURE POURQUOI LES DÉMOCRATIES ONT BESOIN DE CITOYENS CULTIVÉS

Konrad Paul Liessmann

Armand Colin, 2020

224 p. - 19,90 €

Alors que la culture est actuellement une expression omniprésente dans notre société, ceux qui revendiquent des connaissances culturelles classiques solides sont paradoxalement considérés comme des intrus élitistes issus d'un âge révolu. Les

désaccords conceptuels sont toujours aussi présents et vivaces. La culture ne cesse de faire débat.

Konrad Paul Liessmann, philosophe autrichien dont ce livre est la première œuvre traduite en français, dénonce la violence intellectuelle générée par le primat de l'économie et de la technologie, particulièrement ravageur depuis la consécration du réseau informatique mondial. Il reproche au « discours moralisateur du politiquement correct », de confondre instruction et compétences amenant ainsi à un « renversement des valeurs conduisant à une véritable haine de la formation classique du citoyen ».

« Personne ne conteste le fait que les gens aient à acquérir différentes qualifications afin d'être en mesure de faire preuve d'aptitudes variées et de maîtriser les techniques culturelles d'aujourd'hui. Cependant rien de tout cela ne recouvre ce que l'on appelait autrefois la culture », déplore Konrad Paul Liessmann. Pourquoi tant d'irritations à l'égard des personnes qui possèdent un savoir classique solide, des connaissances esthétiques et littéraires acquises par l'expérience, une perception nuancée dans les domaines historiques et linguistiques ? « La culture est une façon d'être au monde qui ne puise pas ses sources uniquement dans les bulles formées des réseaux sociaux mais aussi ailleurs notamment dans ces livres dont on n'ose plus recommander la lecture ».

Se cultiver en lisant : quand culture littéraire rime avec provocation

Prise au sérieux la culture représenterait aujourd'hui une provocation souligne Konrad Paul Liessmann. Il paraît pourtant légitime de douter de la réponse donnée à cette provocation à savoir « cette compétence d'orienter l'enseignement vers les compétences » qui fait aujourd'hui fureur. « La culture est toujours en prise directe avec des contenus concrets, avec un savoir abstrait c'est-à-dire avec le discernement et des attitudes porteuses de valeurs intrinsèques, qui permettent à l'homme d'être en relation avec lui-même et avec le monde d'une façon qui n'est pas entièrement soumise aux impératifs du temps et des modes ». La fébrilité et le côté arbitraire de la culture médiatique actuelle font grandir le désir d'une culture fondée sur des connaissances solides, une pensée critique, des rencontres avec sa propre tradition, avec les cultures d'ailleurs et une meilleure capacité de jugement. « La culture est indissociable de la prise de conscience de sa propre insuffisance du fait de savoir que l'on ne sait pas. Ce n'est qu'à la condition de cette modestie qu'elle peut devenir une attitude permettant de s'ouvrir à l'autre et à ses multiples apparences sans exigences fausses et démesurées mais aussi sans aucune posture de supériorité morale ou intellectuelle et sans la vanité d'une élite dont l'arrogance est elle-même devenue un signe d'inculture ».

Ce qui est exigé aujourd'hui c'est l'acquisition de compétences telles que travailler en équipe, la disposition à communiquer, le goût de l'innovation et la virtuosité numérique. Personne ne conteste le fait que les gens aient à acquérir différentes qualifications afin d'être en mesure de faire preuve d'aptitudes et de maîtriser les techniques culturelles d'aujourd'hui. Cependant cela ne recouvre point ce qu'on appelait autrefois la culture. « La culture est une façon d'être au monde qui ne puise pas ses sources uniquement des réseaux sociaux mais aussi ailleurs dans les livres qui développent notre esprit critique sans être soumis aux impératifs du temps et des modes qui enrichissent notre façon de penser, nous révèlent à nous-mêmes et nous rapprochent des autres, des rencontres avec sa propre tradition et avec les cultures d'ailleurs et une meilleure capacité de jugement. La culture ne peut s'enfermer et se réduire à l'ambition d'en tirer d'éventuelles applications ».

Des jalons pour un canon de littératures européennes ?

Les débats sur le sens de l'enseignement et de la culture classique et humaniste au regard des nécessités de la vie quotidienne dans une société moderne sont relancés. Le fait que l'on n'apprenne pas à l'école ce dont on a besoin dans la vie de chaque jour est un reproche fait depuis l'Antiquité aux institutions éducatives. Ne faudrait-il pas apprendre ce qui est utile et

qui correspond à ses besoins individuels ? Est-ce cela que nous entendons par éducation ? L'éducation est-elle conçue davantage aux exigences du marché et aux besoins des enfants et adolescents qu'aux contenus supposés désuets et aux savoirs que l'on juge inutiles. Un « retour à la littérature » ne peut pas se réduire à la nostalgie. Il y a des livres qui valent la peine d'être lus parce qu'ils ont un rapport essentiel avec notre vie et les questions politiques d'aujourd'hui alors même qu'ils nous viennent d'autres temps. Pourquoi ne pas esquisser un canon des littératures européennes et recommander sa lecture à toutes les écoles secondaires ? se demande l'auteur. À quoi pourrait ressembler un tel canon ? Pour le savoir il rappelle le mythe même d'Europe, la fille du roi phénicien séduite et enlevée en Crète par Zeus, ainsi est posée la provenance orientale de l'Europe. Et l'*Illiade* d'Homère qui voit l'esprit européen dans sa confrontation à l'autre, non le fruit d'une différence mais dans le désir partagé, celui de la beauté. *Énéide* de Virgile une épopée qui décrit l'Europe comme un continent de l'immigration. Au-delà de tout cela l'Europe est le continent des littératures, l'expérience de la lecture devient dans ce continent l'expérience de l'esprit européen. Où y aurait-il plus d'Europe que chez Dante et Shakespeare, Cervantes et Goethe, Flaubert et Ibsen, Dostoïevski et Kazantzakis ? Partager leurs expériences littéraires pourrait élaborer toute une conscience européenne ? « Attention toute utilisation

politique de la littérature fut-ce avec les meilleures intentions méconnaît le sens et les possibilités de celle-ci qui ne doit jamais se réduire à une fin, à un objectif », avertit l'auteur.

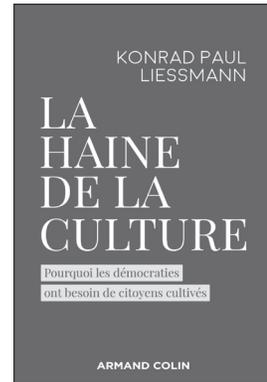
La mauvaise conscience : *otium* et culture

L'homme moderne est traqué par une dynamique sans fin pour relever le défi de la compétitivité, de la rapidité. Même le loisir donne le sentiment d'une mauvaise conscience. Il manque à l'homme moderne ce que les Anciens appelaient l'*otium* : le temps de repos, de loisir. Ce n'est que l'époque moderne qui a fait du travail une vertu et de l'oisiveté la mère de tous les vices. Nietzsche dans le 329^e aphorisme du *Gai savoir* « *otium* et oisiveté » écrivait « On a déjà honte de se reposer ; passer du temps à réfléchir cause presque du remords. On pense avec la montre à la main, comme on déjeune, l'œil parcourant le bulletin de la Bourse. On vit comme quelqu'un qui pourrait tout le temps "rater" quelque chose ». Cette agitation marque aussi le système éducatif. On conseille de pratiquer l'oisiveté studieuse en lisant, en faisant de la musique, ce n'est pas un hasard si les matières musicales comptent parmi celles

dont la compréhension nécessitait l'*otium* écrit l'auteur.

Le plaidoyer de Konrad Paul Liessmann pour un retour à la culture classique solide sans pour autant négliger la virtuosité numérique est un véritable jalon pour créer une base de rapprochement entre les peuples en général et au niveau européen en particulier.

« L'homme de culture doit être un inventeur d'âmes » disait Jean-Paul Sartre. Pour André Malraux « la culture est l'héritage de la noblesse du monde, la seule force que nous ayons en face de l'élément de la nuit, c'est précisément tout ce qui en nous, échappe à la mort » ■



Directeur de la publication

Vincent Dupy

Directeur éditorial

Patrick Tivollier

Rédacteur en chef

Arnaud Benedetti

Rédacteur en chef honoraire

Mario Guastoni

Secrétaire générale de rédaction

Florence Delivertoux

Conseiller éditorial

Alexis Lacroix

Comité scientifique

Éric Anceau, Alain Bensoussan,
Mathieu Bock-Côté, Jacques-Olivier
Boudon, Catherine Bréchnac, Gaël
Brulé, Bruno Cautrès, Bertrand Cavallier,
Pierre-Antoine Chardel, Michèle
Coltelloni-Trannoy, Frédéric Dabi,
Olivier Dard, Jean-François Delfraissy,
Jean Garrigues, Michèle Gendreau-Mas-
saloux, Pascal Griset, Henri Guaino,
François Guinot, François-Bernard
Huyghe, Ludovic Laloux, Tristan Lecoq,
Gérard Le Gall, Thierry Libaert, Béatrice
Marre, Béatrice Mabilon-Bonfils,
Virginie Martin, Joanna Nowicki, Adrian
Pabst, Antoine Petit, Olivier Rouquan,
Stéphane Rozès, Jérôme Sainte-Marie,
Boualem Sansal, Virginie Vial-Kilner,
Charles Zorgbibe

Comité éditorial

Jean-François Achilli, Jean-Yves Archer,

Alexis Bachelay, Georges-Marc Benamou,
Guillaume Bigot, Rachel Binhas, Kévin
Boucaud-Victoire, Philippe Cattelat,
Arthur Chevallier, Alexandre Devecchio,
Arnaud Dupui-Castères, Pierre-
Emmanuel Guigo, Jacky Isabello, Maya
Khadra, Alexis Lacroix, Frédéric
Lazorthes †, Diane Le Beguec,
Catherine de La Robertie, Alain
Meininger, Benjamin Morel, Régis
Passerieux, Brigitte Perucca, Alexis
Poulin, Tsiory Razafindrabe, Olivia
Recasens, Philippe Reiller, Eduardo
Rihan Cypel, Priscille Rivière, Frédéric
Saint Clair, Jean-Claude Szaleniec,
Perrine Tarneaud, Pascale Tournier

Rédaction – administration :

10 rue du Colisée – 75008 Paris

Tél. : 00 33 (1) 76 47 09 30

contact@revuepolitique.fr

www.revuepolitique.fr

Société éditrice : R2P

Siret RCS Paris : 807 713 177

Commission paritaire : 0622 K 83053

Achevé d'imprimer par :

Imprimerie Messages

111 rue Nicolas Louis Vauquelin

31100 Toulouse

Pour le compte de PRINTCORP



*Certifié PEFC/Ce produit est issu de forêts gérées
durablement et de sources contrôlées./pecf-france.org*



Dépôt légal : novembre 2020



REVUE POLITIQUE

ET PARLEMENTAIRE

CHOISISSEZ VOTRE ABONNEMENT

⇒ ABONNEMENT INDIVIDUEL :

FRANCE :

- Particulier : 90 €
 Entreprise/institution : 150 €
 Etudiant : 45 €

ETRANGER :

- Particulier : 120 €
 Entreprise/institution : 180 €
 Etudiant : 75 €

Nom et prénom :

Email :

Institution/organisation/société :

Adresse :

Code postal et ville : Pays :

⇒ ABONNEMENT GROUPE (QUATRE PERSONNES) :

- France : 500 € TTC pour quatre exemplaires par numéro
 Etranger : 600 € pour quatre exemplaires par numéro

Nom, prénom, email et adresse des abonnés associés :

1)

2)

3)

4)

⇒ ABONNEMENT DE SOUTIEN

- 1 500 € TTC pour trois années d'abonnement

ABONNEZ-VOUS EN RETOURNANT LE BULLETIN A :

R2P

10, rue du Colisée - 75008 Paris

Règlement par :

- Chèque à l'ordre de R2P
 Virement (IBAN : FR76 3006 6108 0100 0200 4610 188 BIC : CMCIFRPP)
 CB via Paypal en vous rendant sur notre site : www.revuepolitique.fr (rubrique abonnement)

RELATIONS INTERNATIONALES SCIENTES POLITIQUES JOURNALISME & MÉDIAS

Nos partenaires institutionnels



Formations bac +5 et executive education

Informations : contact@heip.fr / 01 84 14 03 30 / www.heip.fr

10 rue Sextius Michel 75015 PARIS / Métro Bir Hakeim

LES AUTEURS

La concession : un outil pour la relance ?

Olivier Babeau

Président de l'Institut Sapiens,
professeur à l'Université de Bordeaux

Bertrand Badré

Président de BlueOrange Sustainable Capital,
ancien directeur général de la Banque mondiale

Dominique Barjot

Professeur émérite d'histoire économique
moderne et contemporaine, Université Paris
Sorbonne, Académie des Sciences d'Outre-Mer

Xavier Bezançon

Ancien délégué général des Entreprises Générales
de France, docteur en économie et
docteur en droit

Pierre Coppey

Directeur général adjoint de Vinci,
président directeur général de Vinci Autoroutes

Frédéric Dabi

Directeur général adjoint Ifop

Michel Didier

Professeur au Conservatoire National des Arts et
Métiers, Chaire d'économie, président du comité
de direction de l'institut Rexecode

Marc Ivaldi

Directeur d'études à l'École des Hautes Études en
Sciences Sociales, Toulouse School of Economics

Guillaume Lapierre

Directeur de l'exploitation de Cofiroute

Cécile Maisonneuve

Présidente de la Fabrique de la Cité

Jean Mesqui

Ingénieur général des Ponts et chaussées (e.r.),
président de l'Union routière de France

Jean-Marc Peyrical

Avocat associé, maître de conférences à
l'Université Paris-Saclay, directeur de la Chaire
Achat Public de l'Université, président de
l'Association pour l'achat dans les services publics

Pascal Popelin

Directeur général de Séquano, ancien député

Michel Sapin

Ancien ministre, avocat

Guillaume Thibault

Partner Oliver Wyman

L'ubérisation est-elle une concession sauvage ?

Laurent Grandguillaume
Ancien député de la Côte d'Or, vice-président
de la Fondation Travailler autrement,
président de l'association Territoires zéro chômeur
de longue durée

Qu'aurions-nous souhaité entendre dans le discours du Panthéon, le 4 septembre ?

Alain Bensoussan
Lars Magnus Ericsson Chair, University of Texas
at Dallas, Chair Professor of Risk and Decision
analysis, City University Hong Kong
Yves Gomez
Institut d'Études Politiques

La leçon de l'élection américaine ?

Un populisme smart
Yannick Mireur
Fondateur de la revue Politique Américaine

Des banques centrales prisonnières des marchés financiers

Gérard Valin
Ancien directeur général du Groupe ESSEC,
ancien doyen des professeurs de SKEMA

Le projet de loi Devaquet : raisons et sens d'un échec

Olivier Crouillebois
Docteur en histoire contemporaine
de Sorbonne université

La découverte de la trisomie du mongolisme

Daniel Couturier
Secrétaire perpétuel honoraire de l'Académie
Nationale de Médecine

L'engagement poétique et politique de l'écrivain Sergueï Lebedev : une recherche du temps présent

Julie Gerber

ISBN 978-2-85702-212-1
ISSN 035-385 X – 25 €



9 782857 022114