

**Actualité de Keynes**  
*les fondamentaux et leurs prolongements*

*Keynes est plus actuel que jamais, mais la plupart des Français l'ignorent parce qu'ils ont peu de culture économique (surtout anglo-saxonne, repoussée comme "libérale") et que ceux auxquels son nom évoque quelque chose l'identifient avec la dépense publique à tout va !*

*Aujourd'hui, l'information se réduit pour l'essentiel aux médias qui la condensent en « petites phrases ». Dès lors, le débat public devient simpliste et relève de la « pensée binaire »<sup>2</sup> : êtes-vous pour la croissance ou l'austérité ? "libéral" ou « de gauche » ? pour ou contre la confrontation avec « l'Allemagne de Merkel » ? ... Ces simplifications abusives empêchent tout dialogue ainsi que la réflexion personnelle. Mais pour les dépasser, il faut prendre le temps d'entrer dans les détails.*

*Or Keynes est à la fois "libéral" et « de gauche », Britannique mais pas Anglais, partisan du rôle de l'État mais aussi de l'initiative privée. Il brouille donc le simplisme de la « pensée binaire » ! Dans les limites de cet article, il ne pourra s'agir que de poser les définitions et les arguments de base.*

***A/ John Maynard Keynes (5 juin 1883 - 21 avril 1946)***

Économiste écossais de l'entre-deux-guerres. Professeur à Cambridge, il s'opposa aux marginalistes, les ultra-libéraux<sup>3</sup> de son époque dont la pensée dominait déjà. Il publia en 1936 sa *Théorie générale*,<sup>4</sup> rupture profonde avec le marginalisme. Car pour lui, le niveau de l'emploi peut comprendre un chômage structurel, parce qu'offre et demande globales ne s'équilibrent pas spontanément. Le plein emploi ne peut s'approcher sur courte période que si la consommation est suffisante pour absorber l'offre produite. La baisse des salaires aggrave donc le chômage et l'État doit compenser par la dépense publique l'insuffisance de la demande privée. Faute de quoi, l'économie s'enfonce dans la récession.

Deux raisons expliquent l'ignorance de Keynes aujourd'hui : la *Théorie générale* est un livre incompréhensible pour le grand public, mais il n'en existe pas d'ouvrage de vulgarisation, clair et complet.<sup>5</sup> De plus, Keynes est décédé dans l'immédiat après guerre, de sorte qu'il n'a pu participer aux controverses théorico-politiques suscitée par la mise en œuvre de ses idées. Car son influence fut aussi grande sur le plan politique que théorique : il inspira les politiques de relance de l'après-guerre, tant aux USA qu'en Europe, qui fondèrent l'État-providence.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Maître de conférences retraité en sciences politiques à l'Université Paris-X. Courriel : [Brachetph@orange.fr](mailto:Brachetph@orange.fr)  
**Auteur de :**

- (avec Jean-Claude Boual) *Évaluation et démocratie participative acteurs ? méthodes ? buts ?* [L'Harmattan] 2004.
- (avec un collectif) *Les services publics : les défendre ? les démocratiser ?* comprendre pour agir [Publisud] 2005.
- (avec Jean-Claude Boual) *Les services publics en Europe* (ouvrage bilingue) [Publisud] 2007.
- *Keynes et nous réformer l'État pour réduire les inégalités* [Publisud] 2012.

<sup>2</sup> Elle raisonne en termes de tout ou rien, blanc ou noir, bien ou mal, gauche ou droite. Mais la réalité se compose le plus souvent des différentes teintes de gris !

<sup>3</sup> Au sein de la galaxie libérale, c'est un courant de pensée qui idéalise le marché et la concurrence assimilés à la liberté et qui veut les généraliser. Au plan économique, il accorde une prédominance absolue au marché concurrentiel : non seulement il prétend qu'il peut se réaliser en réduisant au maximum le rôle de l'État, mais il voudrait l'étendre à la vie sociale en général et même (pour certains) à la vie politique, le vote étant assimilé à un marché. Il est politiquement de droite, et même souvent de droite extrême. Cf. *Keynes et nous – II. L'ultra-libéralisme, idéologie aujourd'hui dominante* pp. 27-40.

<sup>4</sup> *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, [Bibliothèque scientifique Payot], (1<sup>re</sup> éd<sup>n</sup> 1936, traduction française 1970), 387 p.

<sup>5</sup> Encore aujourd'hui, l'ouvrage le plus clair et complet sur ce sujet est celui d'Alain Barrère *Théorie économique et impulsion keynésienne* (Daloz) 1952. Mais, aussi clair qu'il soit, c'est un gros livre de théorie économique.

<sup>6</sup> On désigne ainsi l'élargissement du domaine d'activité de l'État au-delà de ses quatre fonctions régaliennes (monnaie, police, justice, défense). L'État-providence inclut la protection sociale (au sens large), fondant une

Voici comment Keynes définit (p. 386) l'objectif de son livre :

« Les deux vices marquants du monde économique où nous vivons sont le premier que le plein emploi n'y est pas assuré, le second que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité ».

Keynes est donc à la fois un "libéral" puisqu'il veut maintenir les mécanismes du marché et l'économie privée, mais il assigne aussi un rôle économique important à l'État. Par ses objectifs, il se situe clairement dans la gauche réformatrice. C'est un « libéral politique », comme en France Montesquieu, Tocqueville et Mendès France. Il perturbe ainsi l'opposition binaire entre "libéral" = "de droite" et ... quoi d'ailleurs ? Étatiste = "de gauche" ?

## ***B/ Les fondamentaux de la théorie keynésienne***

Ce sont des notions qui furent au fondement de la Reconstruction et de la croissance des « Trente Glorieuses ». Elles fondent une démarche dynamique et pluri-disciplinaires, car ouverte sur la psychologie, l'histoire, la sociologie, le droit. En rupture avec la théorie ultra-libérale, statique et dogmatique, elles ont inspiré les institutions et les comportements de cette période pendant laquelle la croissance fut "forte" (en moyenne) et les inégalités sociales contenues.

### **1. Le rôle des anticipations**

Ce sont les prévisions (optimistes ou pessimistes) que les agents économiques (consommateurs, entrepreneurs privés et publics...) se font de l'avenir. Leurs appréciations du futur influencent leurs décisions actuelles. Ils sont la base de la psychologie économique. En récession, les anticipations pessimistes des entrepreneurs réduisent les investissements, donc l'emploi, tandis que celles des consommateurs freinent la consommation. Ce sont des prédictions auto-créatrices.

### **2. L'analyse par période**

Keynes distingue entre courte et longue périodes. La gestion courante se fait à l'intérieur de la courte période, à capacités de production constantes. Par contre, l'investissement est ce qui augmente les capacités productives. Il dépasse donc la courte période par sa durée de vie et souvent, par la durée de son installation.

### **3. La propension à consommer**

C'est la proportion du revenu d'une période qui est consommée pendant cette période. Le revenu est gagné au début de la période et consommé tout au long de celle-ci. L'épargne courante est alors le revenu non consommé en fin de période. Propensions à consommer et à épargner étant stables sont prévisibles.

### **4. Le multiplicateur**

C'est un mécanisme basé sur l'analyse par périodes et la propension marginale à consommer : un revenu supplémentaire généré pendant une période entraîne, par ses utilisations au cours de la même période, une consommation supplémentaire inférieure, parce qu'une part de ce revenu est épargnée. Cette propension est stable. De période en période, ce revenu de départ donne lieu à une cascade de nouveaux revenus dont le total est un multiple du revenu initial. Ce mécanisme joue dans les deux sens : il multiplie le revenu et l'emploi dans le cadre de politiques expansionnistes réussies et il multiplie le chômage (et contracte le revenu global) quand elles sont récessionnistes comme ces dernières années en Europe.

### **5. Le principe de la demande effective**

Il explique pourquoi le niveau du revenu global d'une période n'est pas spontanément celui du plein emploi. Au début d'une période, les entrepreneurs fixent le niveau de leurs investissements en

---

économie publique dont la logique (prélèvement, affectation, contrainte) est différente par nature de l'économie privée basée sur l'offre, la demande et le prix.

fonction de l'anticipation qu'ils se font alors du niveau de la demande globale. Car ce niveau doit pouvoir absorber le volume de production généré par l'investissement qu'ils décident. Ces prévisions déclenchent un volume de dépense et d'emploi au cours de la période.

Depuis le triomphe de l'idéologie ultra-libérale dans les années 70, ces notions keynésiennes ont été oubliées. La mondialisation financière a échappé au contrôle des États, avec les conséquences que l'opinion a commencé à découvrir à partir de la crise de 2008.

## ***C/ Les prolongements nécessaires***

Certains découlent directement de la théorie keynésienne, les autres des mutations survenues depuis les Trente glorieuses. Mais la pensée keynésienne n'étant pas une idéologie permet d'intégrer ces prolongements, alors que l'ultra-libéralisme est dogmatique, fermé sur lui-même. Le combattre efficacement suppose d'intégrer aux raisonnements keynésiens les nouvelles dimensions apparues depuis.

### **1. L'économie publique<sup>7</sup>**

C'est la branche de l'économie politique consacrée à la production et à l'usage des biens publics, collectifs. C'est donc aussi la partie de l'économie globale qui dépend des autorités publiques, le « secteur public » (au sens large). Elle comprend l'administration, les « services publics » et toutes les formes d'intervention publique. Comme on le voit, elle est composite et sa frontière avec l'économie privée est floue. Mais tout en évoluant d'une période à l'autre, elle obéit à la logique du prélèvement, de l'affectation et de la contrainte tandis que l'économie privée fonctionne selon la loi de l'offre, la demande et le prix.

Elle constitue un prolongement direct de l'œuvre de Keynes. En effet, si ce dernier s'est surtout préoccupé du niveau de la dépense publique, c'est – en courte période – pour permettre aux niveaux de l'emploi et du revenu de se rapprocher du plein emploi. Dans l'immédiat après-guerre, il a privilégié la partie de sa théorie qui correspondait à l'urgence du moment. Alors, l'augmentation de la dépense publique a bien relancé la production et l'emploi parce que le sous-emploi était massif, que les impératifs de la reconstruction étaient clairs et que l'aide Marshall apportait une offre disponible pour absorber le supplément de demande généré par la dépense publique. Mais son œuvre ne se limite pas à la courte période. Une fois la Reconstruction d'après-guerre réalisée, ce sont les moyenne et longue périodes les plus importantes. Son œuvre contient des indications importantes dans ce domaine, qui ont été perdues de vue par les dirigeants et n'ont pas été prolongées. La guerre froide l'interdisait.

### **2. La redéfinition du rôle de l'État**

Par réductions successives, la pensée ultra-libérale tend à assimiler l'intervention de l'État à une survivance bureaucratique. Elle veut donc la limiter au maximum, « libérer la société ». En réaction, trop de défenseurs de cette intervention refusent d'entrer dans une analyse critique de ses structures, de son fonctionnement et de ses résultats, de peur de prêter le flan aux critiques de la première et par manque de vision stratégique.

Pourtant, il faut reconnaître que la critique de la bureaucratie par les ultra-libéraux - leur principal argument contre l'État-providence - contient une part de vérité. L'État et l'administration ont aujourd'hui besoin d'être réformés en profondeur. Pour être efficaces, leurs objectifs doivent être définis et affichés publiquement et leurs résultats évalués en fonction d'eux, contradictoirement et publiquement. En effet, si les biens publics ne sauraient être appréciés selon le critère du marché et de la concurrence, cela ne les dispense pas de faire la preuve de leurs efficacité et efficacité par des moyens spécifiques.

Pour ce faire, un ensemble de conditions doivent être réunies, qui ne l'ont jamais été jusqu'à présent, alors que les transformations sociales qui nécessiteraient ces réformes s'accroissent.

---

<sup>7</sup> Pour Wikipedia, « **L'économie publique** est une branche de l'économie qui étudie les politiques que doit mener un État dans un but de développement économique et de bien-être de sa population, et qui étudie également les problématiques d'inégalités internes et de redistribution ». Cf. pour un premier contact

### 3. La réorganisation de l'administration

L'administration est la projection matérielle et organisationnelle de l'État. En France, elle s'est construite par la centralisation afin d'unifier la nation autour d'elle. Si aujourd'hui le centralisme est une impasse qui génère toujours la bureaucratie, la "décentralisation" a épuisé ses possibles parce qu'elle reste pensée par rapport au centre et décidée par lui. C'est à partir du principe de subsidiarité<sup>8</sup> que doivent être organisées les sociétés complexes. Il concerne directement l'administration si l'on distingue entre ses dimensions verticale et horizontale. La première - celle qui s'applique entre les différents niveaux hiérarchiques des institutions - privilégie le seul principe hiérarchique. Elle a fait la preuve de son inefficacité ; la seconde « se rapporte à des entités qui ont des positions équivalentes » dans la vie sociale.<sup>9</sup> C'est cette subsidiarité horizontale qui sera le moteur du renouveau démocratique.

La réforme administrative doit être pensée dans ce cadre. Elle doit être définie et mise en œuvre comme politique publique (cf. *infra* 6.) et comme dimension essentielle de la réforme de l'État. Elles nécessitent de la part du gouvernement continuité et vision stratégique, deux conditions qui lui ont manqué jusqu'à présent du fait de l'absence de consensus sur cette question, entre Gauche et Droite comme au sein de chacune. Mais elles nécessitent aussi qu'il puisse s'appuyer sur les associations d'usagers de l'administration et des services publics, pour rendre publique cette réforme et équilibrer la prépondérance actuelle des grands corps de l'État qui la confisquent.

### 4. La rénovation des « services publics »

Que sont les services publics ? Ce sont des activités d'importance stratégique pour la société (éducation, santé, énergie, transports, communications...). En quoi sont-ils distincts de l'administration ? Ils sont organisés, contrôlés par elle au nom de l'État, après qu'une autorité publique ait décidé de les créer ou modifier dans son domaine de compétence. Au cœur de l'État républicain, ils relèvent à la fois du politique, de l'économie et du social.

Ils ont joué un rôle central durant les Trente Glorieuses ; depuis, leur crise résulte d'abord de la pression des transformations de toute nature dont ils ont été l'objet : des mutations technologiques, de la complexification des demandes, de la raréfaction de l'argent public et de l'ouverture des frontières. L'ultra-libéralisme a utilisé leurs retards à s'y adapter pour tenter de les dissoudre dans la concurrence à travers les directives européennes. Et leurs défenseurs se sont crispés sur le maintien des statuts des personnels et des organismes, ce qui les a placés en position de faiblesse. Mais il n'existe aucune fatalité à leur disparition, car la concurrence ne saurait suffire à organiser des activités en réseau. Les phénomènes d'indivisibilité<sup>10</sup> et d'externalité<sup>11</sup> s'y opposent. Les politiques ultra-libérales qui l'ont essayé ont échoué, la plus connue étant celle de la privatisation du rail britannique. Le chantier du renouveau du service public est donc devant nous.

---

<sup>8</sup> Les décisions doivent être prises au plus près de tous ceux qu'elle concerne. Cela signifie d'abord qu'au niveau de la plus grande proximité, les intéressés prennent eux-mêmes directement les décisions de leur ressort. Cette pratique délibérative se traduira par une volonté de contrôle ascendant des décisions déléguées aux niveaux plus centraux. Alors qu'à l'inverse, le centralisme se traduit par une pratique monarchique du Pouvoir, marquée par la prédominance d'une relation hiérarchique descendante (de l'ordre du commandement) du centre vers les niveaux périphériques.

Cf. le rapport rédigé par Charlotte Roffiaen au nom d'Active Citizenship Network *Repenser le principe de subsidiarité*, Bruxelles, mars 2003 p. 1, et le séminaire français du Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général (Celsig) *Décentralisation française et approfondissement de la construction européenne : subsidiarité(s) et rôle des citoyens*, Paris, 29/4/2003.

<sup>9</sup> « Selon le principe de subsidiarité horizontale, les organisations de citoyens et les individus ont le droit d'entreprendre des activités dirigées vers l'intérêt public, sans demander d'autorisation ou de permis aux autorités publiques. [...] Cela signifie que les activités des citoyens ne peuvent pas être interdites ou entravées ; au contraire, les institutions doivent créer les conditions favorables au développement et à l'entreprise de ces activités ». La subsidiarité horizontale s'inspire du principe démocratique de coopération. Rapport Roffiaen p. 3.

<sup>10</sup> L'indivisibilité est la caractéristique de certains biens qui empêche d'en exclure certains bénéficiaires. Le marché ne peut donc pas, dans ce cas, être l'instrument de leur financement. Ainsi de la défense nationale : du seul fait de sa situation géographique sur le territoire national, un usager en bénéficie et ne peut en être exclu.

<sup>11</sup> Un effet externe est toute situation où la consommation (ou la production) d'un bien ou d'un service par un acteur modifie la fonction d'utilité d'un ou plusieurs autres acteurs.

Les externalités peuvent être :

- **positives** (installation d'une entreprise qui recrute dans le voisinage),
- **négatives** (toutes les pollutions, les nuisances),
- **réciroques** (entre un apiculteur et un propriétaire de verger).

Ses principes (égalité de traitement, continuité, adaptabilité) peuvent aujourd'hui fonder une réforme de l'intervention publique, si elle est intégrée à celle, plus large, de l'État - de son rôle et de son organisation – et de l'administration – son instrument. Depuis une quarantaine d'années, les gouvernements successifs ont tous affichés au début des volontés de réforme, mais leur bilan est maigre ! C'est qu'il s'agirait de réformer en même temps l'outil et les actions qu'il entreprend ! Comment organiser et piloter cette politique publique ? Le sarkozysme s'y est essayé avec la RGPP.<sup>12</sup> Elle fut pilotée de l'extérieur par des consultants venant de grands cabinets-conseils internationaux financés par de gigantesques contrats. Ils se méfiaient des acteurs concernés, (associations d'usagers syndicats de fonctionnaires ou autres). Leur objectif n'était pas l'amélioration de la qualité publique mais la réduction des coûts. Résultat : au bout de cinq ans (2007-2012) de cette action autoritaire extérieure à l'administration, une caporalisation du fonctionnement quotidien des administrations, un néo-management manipulateur dans les administrations et les organismes publics, une faible réduction des effectifs et des dépenses publiques mais une grave atteinte à la confiance des fonctionnaires envers leurs dirigeants. Un contre-exemple presque parfait, qui définit en négatif les conditions de réussite des transformations indispensables : un objectif légitime et affiché,<sup>13</sup> une réelle consultation préalable aux décisions, la négociation durant la phase décisionnelle de la concertation et l'évaluation périodique des résultats par tous les acteurs concernés.

En effet, améliorer la qualité publique (cf. *infra* 5.) suppose que les usagers-citoyens y soient associés à travers leurs associations et qu'elles participent à la décision publique en étant reconnus comme acteur à part entière – et non plus seulement comme « forces vives » d'appoint. L'élection de leurs représentants les rendrait légitimes en tant que partenaires. Alors, l'État ne laisserait plus décideurs et syndicats dans un face-à-face corporatiste défensif. Ce renouveau ne peut réussir que s'il est assumé comme politique publique (cf. *infra* 6.). Sinon, il restera opaque pour l'opinion et pour les usagers. Il ne parviendra donc ni à améliorer la qualité publique ni à réduire l'endettement public.

Si la France se révèle impuissante à réformer en profondeur l'État et l'administration, à rénover les services publics c'est qu'elle est aujourd'hui prisonnière de son étatisme, résultat d'un millénaire d'histoire. Dans cette idéologie, le changement ne peut venir que d'en haut (de l'État), ce qui déresponsabilise les citoyens et les acteurs de terrain. Cette impuissance aggrave la crise... Peut-être la solution viendra-t-elle de la construction européenne, si elle est relancée et démocratisée (cf. *infra* 8.). En effet, son action (si elle est vécue comme légitime et efficace) relativisera celle des États. Ce serait une raison de plus de considérer le chantier de sa relance et démocratisation comme prioritaire.

## 5. La promotion de la qualité publique<sup>14</sup>

La qualité, c'est la capacité de satisfaire un besoin. Il existe une qualité publique distincte de celle des biens et services privés parce que les biens publics ne sont pas réductibles aux biens privés. L'objet d'une politique de la qualité publique est donc d'améliorer la performance, l'efficacité du secteur public. Elle permet de piloter la rénovation de l'administration et, plus largement, de ce secteur public. Elle doit pour cela intégrer promotion de la qualité et démocratie participative.

En effet, agents et usagers ont tous les deux une expérience vécue de la relation de service et de sa qualité, chacun de son point de vue. D'une part les agents publics sont les producteurs du service, donc les acteurs essentiels de l'amélioration de la qualité publique. D'autre part, les usagers-citoyens d'un service public sont les destinataires du service. Ils détiennent l'expérience vécue de la qualité du service tel qu'il a été effectivement rendu indispensable à l'amélioration de cette qualité. La participation des deux est donc essentielle à l'amélioration de la qualité publique. Elle doit être d'abord organisée sur le terrain

Nous ne partons pas de rien : les expériences foisonnent dans ce domaine,<sup>15</sup> mais elles ne sont pas assumées par les décideurs dans le cadre d'une réelle politique publique. Au contraire, N. Sarkozy les

<sup>12</sup> Révision Générale des Politiques Publiques. Elle a été abolie dès juillet 2012.

<sup>13</sup> Faire de la réduction des coûts un **objectif** suppose que l'action administrative soit inutile (voire nuisible) et que la réduire soit toujours bénéfique ! À l'inverse, si l'administration et les « services publics » sont indispensables à l'intérêt général, ils doivent être optimisés selon le critère de la qualité publique (cf. *infra* 5.). Alors, la réduction des coûts est un moyen parmi d'autres.

<sup>14</sup> Ce fut l'objet de *France Qualité Publique* de 2002 à 2011. Cette association fut alors torpillée par la RGPP, pour laquelle l'objectif de la réforme de l'État n'était plus l'amélioration de la qualité publique mais la réduction des coûts !

<sup>15</sup> Cf. les guides de France Qualité Publique (FQP) (la Documentation française, collection « guides pratiques »).

1. La participation des usagers/clients/citoyens au service public (2004),

a ignorées. Les gouvernements sont devant le choix suivant : soit ils font de la qualité publique le critère d'une politique de modernisation de l'État et de renouveau du service public qui s'affiche comme telle, soit ils font de la com' en affichant des objectifs séduisant sur le moment (comme la « réduction d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite » ou le « choc de simplification ») mais condamnés à être des promesses non tenues parce que leur mise en œuvre et leur évaluation ne sont pas organisées. De plus, le court-termisme résultant de l'exigence de réduction des déficits publics en phase de récession paralyse la réforme, la rend contre-productive. C'est en phase de croissance qu'il est impératif de maîtriser les déficits, quand on en a les moyens. Car alors, l'horizon est plus long et des réformes de structure peuvent être engagées.

## 6. L'analyse, l'évaluation et la démocratisation des politiques publiques<sup>16</sup>

Dans nos sociétés complexes, l'État, les gouvernants ne peuvent plus agir sur la société par la simple action administrative verticale descendante ! Car lois, décrets, circulaires s'enlissent avant d'être appliqués et sont rarement évalués. Ils s'empilent et leur prolifération paralyse l'action publique ! Les gouvernants doivent désormais négocier avec une pluralité d'acteurs, préciser leurs objectifs, rassembler leurs moyens, évaluer les résultats... à travers des politiques publiques. Les autorités tentent ainsi, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement d'acteurs sociaux en produisant un impact sur lui. Elles cherchent à résoudre les problèmes sociaux qui leur apparaissent comme prioritaires en mobilisant les ressources à leur disposition (argent, compétences, services, influence). Mais ce faisant, leur action pose à son tour de nouveaux problèmes, qu'elles ignorent le plus souvent, du fait de la rigidité des processus de décision.

Tout est lié : la qualité publique permet d'optimiser les politiques publiques, puisqu'elle fonde la légitimité des services publics qui en sont le cœur. Elle suppose une pratique pluraliste de l'évaluation et une réelle concertation entre tous les acteurs concernés.

La modernisation de l'administration, des services publics ne pourra obtenir de résultats importants que comme politique publique. Mais en même temps, administration et services publics sont les outils des autres politiques publiques. Comment réformer ces outils tout en les utilisant ? C'est la contradiction qui explique que dans ce domaine, les annonces du début de mandat sont suivies d'un enlissement. Que le bilan des politiques de réforme administrative menées depuis les années 60 soit maigre – voire négatif – les lourdeurs s'aggravant plus vite que les simplifications ! C'est ce qui a perduré durant le quinquennat Sarkozy.

Il est à craindre qu'il en soit de même avec celui de F. Hollande. Car depuis juillet 2012, il s'est soumis à l'impératif ultra-libéral de réduction à marche forcée des déficits publics, pour satisfaire les marchés financiers. Il n'a donc pas rompu avec l'objectif de réduction des coûts assigné à la modernisation de l'État. Il n'en a pas clairement affiché un autre et il est tiraillé entre les différentes dimensions assignées à Marylise Lebranchu (réforme administrative, fonction publique, décentralisation) sans stratégie affichée ni sur aucune, ni encore moins sur l'ensemble. Or ce n'est qu'au début d'un mandat qu'une telle politique a des chances de prendre son essor car ensuite, elle s'enlisse dans les pressions corporatistes. Pourrait-il en être autrement ? Probablement non parce que la crise de régime dans laquelle la France est entrée depuis 2005 la condamne pour longtemps à passer d'une étape à une autre de cette crise.

## 7. La relance de la construction européenne

La nation française s'étant constituée depuis un millénaire autour de l'État, il est douteux qu'une réforme profonde de ce dernier puisse se réaliser dans le cadre national. Ce qui constitue une raison de

2. La satisfaction des usagers/clients/citoyens au service public (2004),
3. L'accueil et la relation usager/client/citoyen – service public (2004),
4. Évaluer la qualité et la performance publiques (2006),
5. Le coût de la non-qualité publique (2007),
6. Acteurs de la qualité et de l'efficacité publiques (2010).

Fruit d'un travail de groupe, chaque guide contient une première partie présentant la démarche d'ensemble, puis une seconde composée de fiches techniques. Chaque fiche comprend une méthodologie et des exemples. Ces six guides sont presque tous épuisés : ils ont inspirés colloques et journées d'études animées par des dirigeants favorables à la qualité publique. C'est ce mouvement que le sarkozysme a voulu supprimer parce qu'il constituait une alternative à sa politique. Mais sera-t-il pour autant relancé par la gauche ?

<sup>16</sup> Cf. pour une initiation, Pierre Muller *Les politiques publiques* [PUF - Que sais-je ? n° 2534] 1990.

plus de reprendre l'indispensable chantier de la construction européenne, malgré l'impasse dans laquelle il s'est enlisé. Car elle seule peut constituer un ensemble d'une taille suffisante pour s'opposer aux aspects ultra-libéraux de la mondialisation et maîtriser son développement par des politiques communes. À ses débuts, son premier objectif était d'instaurer une paix solide entre États-membres et elle y a réussi. Puis ce fut, au-delà d'un marché commun, une Communauté, puis une Union. C'est ce dernier objectif qui est aujourd'hui en panne, ce qui menace tout l'édifice car « qui n'avance pas recule ».

Il faut bien distinguer deux questions :

- 1° l'Union Européenne donne-t-elle aujourd'hui satisfaction, dans son organisation et ses résultats ? La réponse est évidemment négative. Elle est bloquée depuis l'élargissement décidé en 1992 au Traité de Maastricht et le refus de Traité constitutionnel en 2005 ;
- 2° pour autant, la solution est-elle de revenir dans un cadre national ? Ce serait une régression immédiate tant sur les plans financier qu'économique, social et politique ! Nous sommes donc condamnés à ne pas nous contenter de dénoncer l'UE actuelle mais devons travailler à la transformer. Les élections européennes de 2014 sont l'occasion où jamais ! D'autant que depuis un an, plusieurs décisions marquent au moins une inflexion. Si on la trouve insuffisante, alors c'est le moment de travailler à un projet plus ambitieux.<sup>17</sup> Il manque cruellement depuis l'élargissement.

## 8. Le dépassement de la croissance quantitative par un développement durable

Si l'Europe est aujourd'hui en récession, c'est la conséquence des politiques ultra-libérales qui imposent l'austérité pour réduire rapidement les déficits publics. Mais la relance de la croissance ne pourra pas se faire sur les mêmes bases qu'avant 2008. Car quand on parle de croissance, on pense surtout à son taux, donc avec un raisonnement quantitatif. Or le taux de croissance ne pourra qu'être de plus en plus faible, du fait d'abord de la raréfaction des ressources naturelles. Mais aussi, en Europe, du taux de satisfaction des besoins. C'est donc son contenu qui doit être transformé. Pour qu'elle devienne "durable", elle devra être différente et européenne, car la croissance « dans un seul pays » est devenue impossible à cause de l'interdépendance des économies nationales dont aucune n'est d'une taille suffisante dans une économie mondialisée. La mondialisation est une réalité, avec ses bons et ses mauvais côtés. S'ils sont indissociables, il est toutefois possible d'encourager les "bons" et de réduire les "mauvais".<sup>18</sup> Seule une mobilisation des peuples à travers leurs associations et syndicats parviendra à réguler la mondialisation dans les domaines social, environnemental et financier. À mesure des progrès de cette régulation, le contenu de la croissance deviendra durable et améliorera la qualité de vie. Cela suppose que les pouvoirs publics sachent résister aux pressions des groupes dominants.

C'est à partir des années 70 (fin des « Trente glorieuses ») que croissance et développement commencèrent à diverger. Comme l'économie publique ne fut pas prolongée, l'écologie se développa indépendamment, ce qui offrit un boulevard à l'ultra-libéralisme. Car économie publique, sciences administratives et écologie politique sont complémentaires et doivent être articulées. Les écologistes devront prendre en compte les contraintes de l'action publique, en s'intégrant dans les débats publics par l'évaluation citoyenne et en contribuant, de leur point de vue, à la réforme de l'État et de l'administration. Un travail sur leur convergence est donc nécessaire, parce que leurs origines et leurs traditions sont différentes.

Prenons l'exemple de l'eau :<sup>19</sup> l'eau potable a toujours été rare et sa distribution, longtemps réservée aux plus fortunés. Depuis un siècle environ, dans les « démocraties avancées » comme la France, sa distribution est considérée comme un service public. Si l'objectif est de garantir l'égalité d'accès de tous au service public de l'eau, il n'est que partiellement atteint. Notamment parce que les contraintes environnementales ne sont pas assez prises en compte. Ainsi de la pollution, qui résulte surtout de l'agriculture intensive et du rapport ville-campagne actuel.

---

<sup>17</sup> Cf. *Les services publics en Europe, opus cité et Keynes et nous, III - l'incontournable construction européenne* pp. 117-127.

<sup>18</sup> Parmi les "bons", la rapidité de l'information, qui propage les progrès techniques beaucoup plus vite ; parmi les "mauvais", la spéculation financière et la corruption, encouragées par la faiblesse de leur régulation.

<sup>19</sup> Cf. mon livre *Les services publics ... ch. 6 Deux exemples de services publics I - L'eau et l'assainissement* pp. 183-200.

En termes d'**emplois**, une partie croissante de ceux induits par le modèle finissant est d'une utilité douteuse (nouvelles zones commerciales, nouvelles autoroutes...), alors que ceux que nécessiteraient un développement durable ne voient pas le jour parce qu'ils ne sont pas rentables à court terme.

## 9. La réduction des inégalités « par le haut » et « par le bas »

Quand les inégalités sociales s'accroissent, il existe deux manières (complémentaires) de les réduire :

- « par le haut », c'est-à-dire d'abord en luttant contre l'évasion fiscale qui est estimée pour la France à environ 50 milliards €/an, soit environ le montant des intérêts de la dette publique. Et en prélevant par la fiscalité une part proportionnelle (ou plus que proportionnelle) des hauts revenus ou/et patrimoines (fiscalité directe), ou de leur consommation (fiscalité indirecte). Les deux supposent une maîtrise du système financier mondial ;
- « par le bas », c'est-à-dire en aidant les plus bas revenus, en argent ou/et en nature (formation...), afin de les sortir de la misère et de leur permettre de s'intégrer dans la vie sociale, d'abord par un emploi stable.

Les sommes récoltées « par le haut », par les États et les organismes internationaux comme le FMI, peuvent servir à augmenter le pouvoir d'achat des bas revenus (politique de la demande) ou à financer les services publics (politique de l'offre). Dans les deux cas, le niveau de vie des plus pauvres est amélioré tandis que l'augmentation de celui des plus riches est freinée. Les ultra-libéraux s'indignent de cet interventionnisme, qui est au cœur du choix entre modèles de croissance. Mais ils oublient que le choix inverse suppose aussi une législation fiscale en faveur des plus fortunés, au mépris du principe d'égalité. La mondialisation financière actuelle n'est donc pas basée sur la concurrence mais sur la loi de la jungle.

Cette démarche redistributive néo-keynésien exprime, pour ses adversaires, « la haine des riches » ! Cet argument appelle deux réponses, l'une sur le plan moral et l'autre, économique :

- **sur le plan moral**, parler des “riches” en général, c'est « noyer le poisson » ! Car cela suppose que toutes les causes d'enrichissement soient moralement équivalentes. C'est bien ce que sous-entend une certaine idéologie protestante. Pour elle, les pauvres, les exclus, ont bien mérité leur sort car leur misère est un signe divin, celui de leur incapacité à s'enrichir, voire de leurs péchés ! La misère serait voulue par Dieu, comme la richesse serait la récompense des méritants. Pourtant, Saint-Simon distinguait déjà<sup>20</sup> entre les classes utiles et les classes parasites, parmi lesquelles il comprenait les légistes, les métaphysiciens et les propriétaires oisifs. Il se situait ainsi dans la lignée des penseurs qui, de Jean Bodin à Joseph Schumpeter en passant par Smith, Ricardo et Marx, ont accompli une œuvre à la fois philosophique, historique et économique. Ce que les ultra-libéraux veulent faire oublier en parlant des “riches” en général, c'est la nocivité d'un enrichissement fondé sur la spéculation financière. C'est-à-dire du « parasitisme moderne » ! Car l'argent est, comme la langue d'Esopé, la meilleure et la pire des choses ! N'oublions pas que l'objet de l'économie politique étant l'étude de la production et de la répartition des richesses, les écoles dominantes successives ont polémique pour savoir quelle est la classe sociale dont l'intérêt particulier coïncide avec l'intérêt général. La richesse ne se confond pas plus avec l'argent que la production avec la spéculation ! L'argument des ultra-libéraux est donc choquant et n'est pas plus recevable sur le plan économique que sur le plan moral. Car...
- **sur le plan économique**, la domination de l'ultra-libéralisme a conduit à un modèle de croissance inégalitaire, l'argent appelant l'argent, la richesse se concentrant entre les mêmes mains et les pauvres étant condamnés à se contenter des restes du festin. Ce modèle est de plus en plus fragile écologiquement (gaspillage pour les fortunés et misère pour les pauvres) et socialement, car il compromet la cohésion sociale. La théorie keynésienne peut par contre inspirer, à partir de la prise de conscience des peuples, un développement durable où États et

---

<sup>20</sup> Dans Saint-Simon *la parabole des abeilles et des frelons*, (L'organisateur – 1819).



organismes internationaux cibleraient d'abord les plus démunis pour leur donner leur chance. La richesse découlerait alors des besoins du plus grand nombre, ce qui élargirait la base du modèle de développement et contiendrait les inégalités.

Maîtriser la finance internationale est bien aujourd'hui la variable stratégique.