

futuribles

L'anticipation au service de l'action

L'économie chinoise

Les leviers
du changement social

L'irrésistible essor
de la technique

Les compétences de l'UE

futuribles

L'anticipation au service de l'action

REVUE BIMESTRIELLE

47, rue de Babylone - 75007 Paris - France

Tél. + 33 (0)1 53 63 37 70 - Fax + 33 (0)1 42 22 65 54

E-mail revue@futuribles.com - Site Internet www.futuribles.com

COMITÉ D'ORIENTATION

Pierre Bonnaure, Dominique Bourg, Alain Dupas,
Jean-François Drevet, Jean-Pierre Dupuy,
Hubert Landier, Corinne Lepage, Jacques Lesourne,
Pierre-Jean Lorens, Eleonora Masini,
Robert Rochefort, Joël de Rosnay, Alioune Sall,
Hedva Sarfati, Jacques Testart

COMITÉ DE RÉDACTION

Sébastien Abis, Julie Bouchard, Jean-Yves Boulin,
Gilbert Cette, Pierre-Yves Cusset, Julien Damon,
Elvire Fabry, Charles du Granrut, Jean Haëntjens,
Bruno Héroult, Marthe de La Taille-Rivero, Céline Laisney,
Alain Michel, Pierre Papon, Alain Parant,
André-Yves Portnoff, Jacques Theys

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : François de Jouvenel

RÉDACTEUR EN CHEF : Hugues de Jouvenel

RÉDACTRICE EN CHEF ADJOINTE - SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Stéphanie Debruyne

RÉDACTION : Cécile Désaunay, Laurie Grzesiak

ASSISTANTE : Aude Houguenague

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE : Corinne Roëls

ABONNEMENTS - DIFFUSION : Hélène Vioujard

CORRECTRICE : Anne De Beer

ABONNEMENT PAPIER (TVA 2,1 % incluse)	ENSEIGNANTS		ÉTUDIANTS
	1 AN (6 n°)	2 ANS (12 n°)	
France et autres pays	115 €	199 €	58 €

ABONNEMENT WEB (TVA 2,1 % incluse) (6 numéros par an + archives depuis 1975, texte intégral)	1 AN
1 à 10 postes	225 €
Au-delà de 10 postes	sur devis

PACK PAPIER + WEB 1 ABONNEMENT PAPIER + 1 ABONNEMENT WEB (TVA 2,1 % incluse, 1 à 10 postes, 6 numéros par an + archives depuis 1975, texte intégral)	1 AN
France et autres pays	280 €

LE NUMÉRO : 22 € (tous pays, port inclus)*

*Les numéros antérieurs au 392 sont à 14 €
sauf les 343, 354, 365, 376, 383 et 387 qui sont à 19 €

Les articles signés expriment l'opinion des auteurs et pas nécessairement celle de Futuribles. Tous droits de reproduction, même partielle, par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays.

© futuribles Sarl 2017

Actionnaires principaux : Hugues de Jouvenel, Corinne Roëls

Commission paritaire n° 0521 D 80574 - ISSN 0337-307X
Bialec S.A.S., 23 allée des Grands Paquis, 54180 Heillecourt, France
Dépôt légal n° 90282 - JUILLET 2017

Principale revue de prospective en langue française à caractère réellement interdisciplinaire, *Futuribles* analyse ce qui peut advenir (les futurs possibles) et ce qui peut être fait (les politiques et les stratégies) vis-à-vis des grands défis du futur.

Au sommaire des derniers numéros

n° 416

- **Les prévisions énergétiques**
- **Science, science-fiction et innovation**
- **Hommage à Thomas More**

n° 417

- **Productivité, croissance, emploi**
 - **La troisième révolution industrielle : un mythe ?**
 - **Progrès technique : productivité zéro**
 - **Quelle croissance demain ?**
- **Démocratie : la vision et le pouvoir**
- **Géopolitique du Brexit**

n° 418

- **État, société et intérêt général**
- **Réformer la Sécurité sociale**
- **Leviers pour une économie décarbonée**
- **Vers la fin du libre-échange ?**

Pour trouver le magasin de presse qui diffuse *Futuribles*, rendez-vous sur le site Internet www.trouverlapresse.com

Les articles de la revue *Futuribles* sont indexés dans Public Affairs Information Service (PAIS) Bulletin, CAB Abstracts, CSA Political Science and Government: A Guide to Periodical Literature, World Agricultural Economics and Rural Sociology Abstracts, Références, Généralis, Delphe, Sociological Abstracts, IBZ (Internationale Bibliographie der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Zeitschriftenliteratur), Scopus.

Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, de la présente publication, faite sans l'autorisation de l'éditeur est illicite (article L. 122-4 du Code de la propriété intellectuelle - CPI) et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Code de la propriété intellectuelle, article L. 122-5). L'autorisation de reproduire, dans une autre publication (livre ou périodique), un article paru dans la présente publication doit être obtenue auprès de l'éditeur : Hélène Vioujard, Futuribles, 47 rue de Babylone, F-75007 Paris, tél. : 33 (0)1 53 63 37 70, fax : 33 (0)1 42 22 65 54, e-mail : hvioujard@futuribles.com. L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie ou électroniques dans le cadre d'un panorama de presse diffusé sur Intranet doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, F-75006 Paris, tél. : 33 (0)1 44 07 47 70, fax : 33 (0)1 46 34 67 19, e-mail : contact@cfcopies.com.

futuribles

NUMÉRO 419 • JUILLET-AOÛT 2017

- Les moteurs du changement** 3
Hugues de Jouvenel
- Ralentissement chinois : vers une crise ou un rééquilibrage ?** 5
Jean-Raphaël Chaponnière
- Pour moderniser l'action publique** 23
Les leviers du changement social
Marjorie Jouen
- Les comportements, levier de la transition écologique ?** 33
Comprendre et influencer les comportements individuels et les dynamiques collectives
Solange Martin et Albane Gaspard
- Technique et société : l'irrésistible évolution** 45
Thierry Gaudin
- Les compétences de l'Union européenne** 61
Perceptions et réalité
Gabriel Arnoux

TRIBUNE EUROPÉENNE

- Le Royaume-(dés)Uni et ses frontières** 73
Jean-François Drevet

ACTUALITÉS PROSPECTIVES

- 81
L'Amérique latine à l'ère Trump / Entreprises : l'avenir sacrifié... / Pakistan-Chine : le corridor chinois des affaires / Les ed-techs : naissance d'un nouveau marché / Ralentissement durable du commerce mondial ? / L'accaparement des terres dans le monde.

BIBLIOGRAPHIE

- 97
P. Veltz, La Société hyper-industrielle. Le nouveau capitalisme productif / P. Lamy et N. Gnesotto, Où va le monde ? Le marché ou la force ? / P. Vion-Dury, La Nouvelle Servitude volontaire. Enquête sur le projet politique de la Silicon Valley / P. Cahuc, S. Carcillo, O. Galland et A. Zylberberg, La Machine à trier. Ou comment la France divise sa jeunesse / C. O'Neil, Weapons of Math Destruction: How Big Data Is Increasing Inequalities / P. Papon, 2050 : quelles énergies pour nos enfants ? / L.K. Donohue, The Future of Foreign Intelligence: Privacy and Surveillance in a Digital Age.

ABSTRACTS

113

LES MOTEURS DU CHANGEMENT

L'éditorial d'Hugues de Jouvenel

Une des questions les plus lancinantes qui se posent à tous ceux qui cherchent à comprendre la dynamique à long terme de nos sociétés est assurément de savoir quels sont les éléments qui jouent un rôle moteur ou frein dans leur évolution à long terme. Est-ce le progrès technique, la volonté de puissance, le goût du profit, la recherche du bien-être... ? Ou plus vraisemblablement — comme je le crois — une pluralité de facteurs et un mélange de tous ceux-là ?

Dans ce numéro sont notamment abordées deux questions : celle d'un éventuel déterminisme technologique et celle du management public, du rôle respectif des acteurs, en particulier des gouvernants et des gouvernés, autrement dit de la société civile.

Arrêtons-nous pour commencer sur l'article de Thierry Gaudin qui, s'agissant des deux premières guerres mondiales, affirme que « les facteurs déterminants [de leur déclenchement] ne sont ni le sentiment des peuples ni les initiatives des dirigeants [...] mais la nécessité incontournable de trouver des débouchés à l'industrie lourde de l'époque ». Et, s'agissant de l'avenir, prolongeant son analyse, l'auteur présente « la manipulation des consciences » comme conséquence inéluctable de l'essor des technologies.

Ses réflexions sur le déterminisme technologique donnent à réfléchir. Sommes-nous condamnés à subir le progrès technique ? La thèse fut en son temps longuement développée dans nos colonnes par Jean-Jacques Salomon, au sujet notamment de la bombe atomique et du progrès génétique : « L'affaire exclusive des scientifiques est de produire de nouvelles connaissances et de nouvelles techniques » expliquait-il, et puisque c'est possible, il faut le faire et qu'importe ce que l'on en fera...¹

Je lis cependant, dans un ouvrage de 1956, à propos « des inventions qui se succèdent et transforment avec rapidité les conditions de la vie sociale », le témoignage d'une préoccupation bien actuelle : celle du robot « qui va se substituer au travail traditionnel » et risque de devenir « un ennemi contre lequel l'homme devra maintenant se défendre² ». Une soixantaine d'années plus tard, l'homme n'a toujours pas été chassé par les robots et réciproquement. Un peu plus tard, dans les années 1970, la France était en avance avec son Minitel et la télématique, et nous étions nombreux à penser que le télétravail allait rapidement se développer. Il n'en fut rien.

Ces quelques lignes montrent que les craintes d'aujourd'hui ne sont pas nouvelles et qu'une juste appréciation

1. SALOMON Jean-Jacques, « Le clonage humain : où est la limite ? », *Futuribles*, n° 221, juin 1997.
2. DUBREUIL Hyacinthe, *Des robots ou des hommes ?*, Paris : Grasset, 1956.

de la vitesse avec laquelle se diffusent les techniques reste une question bien plus délicate qu'on ne l'imagine. Disposer d'une technologie ne suffit pas, il faut s'interroger sur les conditions économiques, sociales, culturelles de sa diffusion, et plus encore sur les usages fort différents qui pourront en être faits, surtout dès lors que les technologies ne sont pas d'emblée dédiées à une seule application, qu'elles sont, comme l'on dit, génériques, combinatoires et donc diffusantes. Mais pas à n'importe quel rythme, pas à n'importe quelles conditions.

Ceci me conduit au second point que je voudrais aborder dans ce bref éditorial : le management public et la conduite du changement. Je veux parler du processus de production du bien-être collectif qui était d'ailleurs au cœur des articles de Jean-Paul Delevoye et Yannick Blanc que nous avons récemment publiés³. Tous les deux, chacun à sa manière, reconnaissent qu'« un pouvoir central, quelque éclairé, quelque savant qu'on l'imagine, ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple [... que] la force collective des citoyens sera toujours plus puissante pour produire le bien-être social que l'autorité d'un gouvernement⁴ ».

Jean-Paul Delevoye met certes l'accent sur la nécessité pour les élus d'être porteurs de « visions crédibles de sociétés souhaitables », alors que Yannick Blanc insiste davantage sur la nécessité de s'affranchir de la « matrice tutélaire » (le top-down), de laisser à la société le soin de produire par elle-même des biens collectifs

(le bottom-up). Contrairement à ceux qui relèvent entre ces deux points de vue une opposition radicale, il me semble assez évident que ceux-ci sont plutôt complémentaires. Comme l'avait si bien souligné Michel Crozier, « toute organisation moderne repose de plus en plus sur la bonne volonté de ses membres, sur leurs capacités d'adaptation et d'innovation, sur leur aptitude à coopérer entre eux [...] Plus une organisation est complexe, plus elle doit compter sur la coopération de son personnel et plus elle doit s'efforcer d'obtenir la participation consciente de celui-ci à l'effort commun⁵. »

On n'impose plus à nos contemporains des décisions qu'ils estiment injustes ou inefficaces ; ils obéiront de moins en moins à des injonctions inexpliquées et jugées illégitimes. D'un autre côté, les initiatives locales, aussi utiles qu'elles soient, ont également besoin pour prospérer d'être un minimum encouragées, mais aussi encadrées. Entre le local et le global, il faut, dit-on dans les entreprises, des « orchestrateurs d'intelligences réparties ».

Que dire maintenant des changements que la majorité estime souhaitables mais qui exigent une évolution des comportements qui n'est point spontanée ; ou dont les injonctions visant à les enclencher restent sans effet ? Ceux-là nécessitent de faire appel à de nouvelles manières de conduire l'action publique qui sont ici exposées par Marjorie Jouen et, s'agissant de la transition écologique, par Solange Martin et Albane Gaspard. ■

3. DELEVOYE Jean-Paul, « Crise ou renouveau de la démocratie ? Le pouvoir et la vision », et BLANC Yannick, « Une nouvelle grammaire de l'intérêt général », *Futuribles*, respectivement, n° 417, mars-avril 2017, et n° 418, mai-juin 2017.

4. TOCQUEVILLE Alexis (de), *De la démocratie en Amérique*, Paris : Gallimard, 1968 (1835-1840).

5. CROZIER Michel, *La Société bloquée*, Paris : Seuil, 1970.

Ralentissement chinois : vers une crise ou un rééquilibrage ?

PAR JEAN-RAPHAËL CHAPONNIÈRE ¹

Ce printemps 2017, on a pu lire à plusieurs reprises des commentaires assez optimistes sur le regain d'activité en Chine, où la croissance économique annuelle flirte de nouveau avec les 7 %. Pour autant, les trois dernières années ont plutôt été celles du ralentissement de l'économie chinoise qui, après avoir bien résisté à la crise mondiale de la fin des années 2000, a marqué le pas. Quelles sont réellement les perspectives d'évolution de l'économie chinoise à moyen et long termes ?

Au-delà des annonces conjoncturelles, Jean-Raphaël Chaponnière propose ici un regard rétrospectif sur le retour de la Chine dans l'économie mondiale, son adaptation à l'économie de marché, les moteurs de sa croissance (main-d'œuvre, consommation, investissement) et les limites auxquelles ces moteurs sont aujourd'hui confrontés. Il montre comment la Chine a fait face à la crise, répondant au ralentissement de son activité par un certain nombre de rééquilibrages (vers son marché intérieur, notamment) et une transformation de sa structure de production. Jean-Raphaël Chaponnière présente enfin, en s'appuyant sur diverses analyses disponibles et un certain nombre de constats ou faits récemment observés, les perspectives d'évolution possible de l'économie chinoise : comment les différents moteurs de son activité économique peuvent-ils se comporter ? Connaîtra-t-elle une crise financière et quelles pourraient en être les conséquences ? Deviendra-t-elle la première puissance mondiale et selon quel modèle ? S.D. ■

1. Économiste, groupe Asie21-Futuribles et Asia Centre (Paris). Cet article est tiré d'une analyse publiée par Futuribles International (« Les enjeux du ralentissement de l'économie chinoise », *Analyse prospective*, n° 195, 1^{er} juillet 2016), révisée et mise à jour.

La résistance de la Chine à la crise mondiale avait étonné et, commencé en 2013, son ralentissement surprend. Est-il la conséquence du rééquilibrage du régime de croissance vers la consommation ? Peut-il précipiter la crise de la seconde puissance économique mondiale ? Avant d'aborder ces questions et d'explorer les perspectives à moyen et long termes de l'économie chinoise, cet article propose une rétrospective de l'économie chinoise et une analyse des moteurs de sa croissance.

Rétrospective

Avec un PIB (produit intérieur brut) de 12 800 milliards de dollars US courants en 2016, la Chine est la deuxième économie mondiale après les États-Unis et, proche de celui de la Turquie, son revenu par habitant (en parité de pouvoir d'achat, PPA) la classe dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire.

Une réémergence

La Chine a toujours été le pays le plus peuplé — un quart de la population mondiale — et elle a été la plus grande économie jusqu'au XIX^e siècle, lorsque la mesure d'une économie dépendait du nombre de bras disponibles. Sa taille et, plus encore, celle de ses grandes agglomérations témoignent de la capacité remarquable d'organisation² de ce pays à l'origine de nombreuses inventions.

La Chine, qui a échappé à la colonisation, n'a pas évité le démembrement de son territoire qui s'est achevé en 1911 avec l'avènement de la République. Commencée à la fin du siècle, sa modernisation et son industrialisation se sont cantonnées aux régions côtières — Shanghai était un *hub* financier dans les années 1930. Après une décennie de paix, la Chine a été secouée par les rivalités entre seigneurs de la guerre, la « guerre de 15 ans » avec le Japon, suivie du conflit entre le gouvernement du Kuomintang et les maoïstes.

L'industrialisation à tout prix

En 1949, une Chine extrêmement pauvre retrouve la paix. Son premier plan (1953-1958) consacre proportionnellement plus à l'industrie que l'Union soviétique des années 1930 où le niveau de revenu était bien plus élevé. La Chine s'industrialise au prix de sacrifices considérables — la famine qui a suivi le « Grand Bond en avant » aurait fait 60 millions de victimes entre 1958 et 1962³.

2. Dans sa comparaison de long terme entre l'Asie et l'Occident, Ian Morris mesure la capacité d'organisation d'une société par la taille de sa plus grande agglomération : MORRIS Ian, *Why the West Rules — For Now: The Patterns of History and What They Reveal About the Future*, New York : Farrar, Straus and Giroux, 2010, 768 p. (analysé in *Futuribles*, n° 378, octobre 2011, p. 85-87).

3. DIKÖTTER Frank, *The Tragedy of Liberation: A History of the Communist Revolution 1945-1957*, Londres : Bloomsbury, 2013, 376 p.

À la mort du Grand Timonier (1976), avec un revenu par habitant (en PPA) inférieur à l'Afrique subsaharienne, la Chine est industrialisée et sa production manufacturière représente la moitié de celle de l'Amérique du Sud. Son industrie peut fabriquer « une poêle et un vêtement en bleu de chauffe pour chaque ménage, du ciment et des machines-outils pour l'État, en utilisant des techniques rudimentaires et énergivores ⁴ », et une main-d'œuvre pléthorique très peu payée, qui bénéficie de la « sécurité du bol de riz en fer » en termes de logement, de santé et de retraite. Pour maintenir les paysans à la campagne, le gouvernement a remis en vigueur un certificat de résidence, le *hukou*.

Égaux dans le dénuement, les Chinois doivent se contenter d'un revenu 10 fois moins élevé que celui des citoyens de la république de Chine (Taiwan) qui, 50 fois moins peuplée, exporte alors autant que la Chine continentale.

La grande transformation

Arrivé au pouvoir en 1978, Deng Xiaoping reconnaît que la Chine s'est fourvoyée (« Nous sommes en retard, plusieurs de nos manières d'agir ne sont pas appropriées et nous devons changer ») et engage les quatre modernisations (agriculture ; industrie ; défense ; science et technique, recherche-développement). Cette transformation est gérée par des responsables qui, jusqu'à Xi Jinping, ont tous été repérés par le Petit Timonier (Deng Xiaoping) et partagent sa vision. Cette continuité politique est l'une des explications du succès des réformes.

Après des mesures qui permettent une forte augmentation des récoltes et ne font que des gagnants, le gouvernement libère les prix et déclenche une forte inflation qui est le contexte économique de la crise de Tian'anmen (1989). Les réformes reprennent en 1992 avec la restructuration des entreprises d'État qui provoque le licenciement de dizaines de millions de salariés. N'étant pas ouverte aux capitaux étrangers, la Chine échappe à la crise asiatique (1997-1998) et elle limite ses conséquences en relançant l'investissement. Instruit par les difficultés de ses voisins, l'État recapitalise les banques et, en 2001, l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) inaugure 10 années de forte croissance économique (9 % par an en moyenne), tirée par l'exportation et l'investissement.

Les moteurs de la croissance

Aussi spectaculaire soit-il, l'essor de la Chine n'est pas sans précédent en Asie, où il s'inscrit dans les trajectoires de rattrapage déjà empruntées par le Japon, la Corée du Sud et Taiwan. Faisant de l'industrialisation une priorité, ces pays ont adopté des politiques industrielles hétérodoxes — ciblage

4. NAUGHTON Barry J., *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge, Mass. : MIT (Massachusetts Institute of Technology) Press, 2006.

sectoriel, protection pour préparer les entreprises à affronter la concurrence — qui, éloignées du « consensus de Washington ⁵ », s'inspirent de la stratégie américaine de rattrapage qu'avait analysée Friedrich List et qu'a mise en œuvre le Japon de l'ère Meiji ⁶.

En revanche, la Chine n'a pas eu la même attitude que les autres pays d'Asie de l'Est vis-à-vis des investissements directs étrangers (IDE). Alors qu'ils étaient fermés aux IDE, la Chine a capitalisé sur la taille pour les attirer : au XIX^e siècle, son marché faisait rêver les industriels de Manchester et en 1930, le titre (« 400 millions de consommateurs ») d'un livre rédigé par un Américain résidant à Shanghai ⁷ témoigne de la permanence de cette fascination qui s'est à nouveau manifestée après l'ouverture de la Chine.

Toutefois, ce n'est pas sur la base de son marché que la Chine s'est industrialisée, mais en mobilisant son immense réservoir de main-d'œuvre et en réprimant la consommation.

L'épuisement du réservoir de main-d'œuvre

Entre 1978 et 2016, la population au travail a presque doublé pour atteindre 980 millions dont la moitié réside dans les campagnes. Le gouvernement a freiné l'exode rural en recourant au certificat de résidence (*hukou*) qui, en limitant l'accès aux services publics (éducation, santé), ne permet pas aux migrants (*mingongs*) d'amener leur famille en ville. Mobilisant une main-d'œuvre peu payée et relativement bien formée, l'industrie chinoise s'est imposée sur le marché mondial des produits de consommation et elle est ensuite devenue un maillon incontournable des chaînes globales de valeur de l'électronique. Grâce à son insertion dans la mondialisation, la part de la Chine dans les exportations mondiales a augmenté de 2 % en 1990, à 4 % en 2000 et 12 % en 2016 ⁸.

Faute d'être autorisés à s'organiser librement, les travailleurs ont accepté des salaires faibles qui ont augmenté moins vite que la productivité. Long-

5. Selon lequel il faudrait donner la priorité aux réformes économiques (dérégulation, privatisation, diminution du poids de l'État et des dépenses publiques), la stabilité politique et le développement venant ensuite (NDLR).

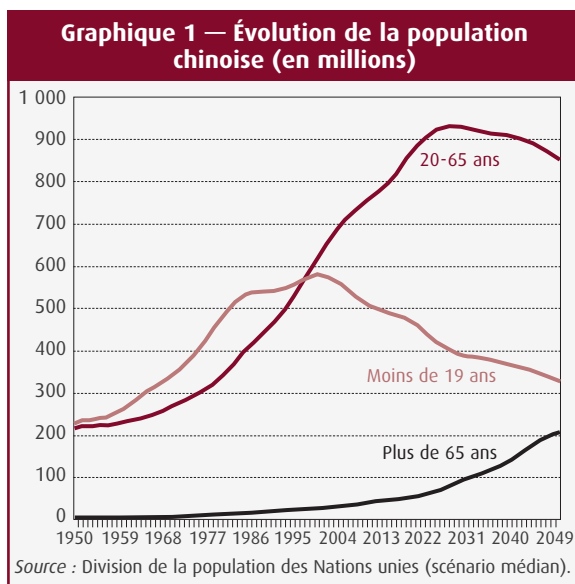
6. Premier secrétaire d'État aux Finances des États-Unis, Alexander Hamilton a rédigé en 1791 un « rapport sur les manufactures », où il propose de subventionner les industries naissantes jusqu'au moment où elles peuvent affronter la concurrence internationale, d'investir dans les infrastructures et de promouvoir un système financier capable d'apporter des crédits aux entreprises locales. Cette stratégie a été analysée par Friedrich List dont l'œuvre a été traduite par Hirata Mosuke, ministre du gouvernement japonais qui avait en outre été conseillé par Pechne Smith, familier du « système américain » d'A. Hamilton. Ce dernier s'était lui-même inspiré des écrits de Jacques Savary, architecte de la politique de Jean-Baptiste Colbert. Sur ce sujet : LIND Michael, *Land of Promise: An Economic History of the United States*, New York : Harper Collins 2012 ; HUDSON Michael, *America's Protectionist Takeoff 1815-1914*, Londres : Islet, 2010.

7. CROW Carl, *Four Hundred Million Customers*, New York : Harper & Brothers, 1937.

8. Ces statistiques surévaluent la place de la Chine car la valeur ajoutée par la Chine pour les opérations d'assemblage — cf. le cas bien connu de l'iPhone — est faible. Toutefois, la Chine remonte les filières et un pourcentage croissant des composants est fabriqué en Chine.

temps considéré comme inépuisable, le réservoir de main-d'œuvre des campagnes a commencé à se tarir au début des années 2000 et, depuis, la Chine a franchi le « point de Lewis ⁹ » : pour recruter de la main-d'œuvre, les entreprises doivent proposer des salaires plus élevés. Ralentie par la crise mondiale, la hausse des salaires a repris : en 2015, le salaire mensuel moyen atteint 870 dollars US tandis que les *min-*

gongs, la moitié de la force de travail en ville, touchent 450 dollars US ; en 2016, le salaire horaire, deux fois plus élevé qu'en Thaïlande, se rapproche du niveau portugais (3,6 et 4,5 dollars US). Bien qu'elle ne soit plus un pays à bas salaire, la Chine domine le marché mondial du *low-cost* parce qu'elle bénéficie de gains d'échelle considérables et que la hausse de la productivité a compensé celle des salaires.



Répression de la consommation et répression financière

En 2015, la consommation des ménages représente 68 % du PIB aux États-Unis, 60 % en Inde, 58 % dans l'Union européenne (UE) et 38 % en Chine où ce taux diminue depuis les années 1980. Les statistiques sous-évaluent les dépenses des ménages, mais les diverses réévaluations proposées confirment que la consommation n'a pas été un moteur de la croissance. Elle a progressé moins vite que le PIB tout en augmentant très rapidement : mesurée en dollars US courants, elle a septuplé entre 2000 et 2015. Le marché chinois se classe à la quatrième place mondiale derrière les États-Unis, l'UE et le Japon, et pour de nombreux biens, de l'automobile aux téléphones portables, il occupe la première place. Ayant le même niveau de revenu (en PPA) qu'un Turc, un Chinois « moyen » consomme deux fois moins. Cette moyenne masque des écarts considérables. Mesuré par le coefficient de Gini, compris entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité totale), le degré d'inégalité

9. Dans le modèle de Lewis, il existe un excédent de main-d'œuvre dans l'agriculture et la productivité marginale du travail y est nulle ou inférieure au seuil de subsistance ; dans ces conditions, l'exode rural n'a aucun impact sur la production. Au fil des ans, les améliorations conduisent à une hausse de la productivité marginale du travail agricole.

serait revenu à 0,47 en 2013 selon le Bureau national des statistiques, mais la prise en compte des hauts revenus conduit à un indice peut-être plus élevé qu'aux États-Unis ¹⁰. Selon la *World Top Income Database*, en 2011, le centième supérieur, « top 1 % », gagnerait 11 % du revenu total.

Occupant une place plus importante dans le PIB, l'investissement est le principal moteur de la croissance chinoise. Pendant le Grand Bond en avant, la Chine investissait la moitié de son PIB ; après avoir été ramené à 33 % entre 1980 et 2000, ce taux a augmenté et dépassait 40 % à la veille de la crise mondiale.

Cet investissement est financé par l'épargne de l'État dont le budget dégage un excédent, des entreprises publiques qui conservent leurs dividendes et des ménages qui assurent la moitié de l'épargne totale. Leur forte propension à épargner est moins un trait culturel que la conséquence de la suppression de la garantie « du bol de fer » qui était assurée par le socialisme. Un ménage urbain moyen épargne près de la moitié de son revenu pour faire face aux dépenses de santé et à la faiblesse des retraites.

Faute d'alternative, les ménages — à l'exception des plus aisés ¹¹ — déposent leur épargne dans les banques publiques où, faiblement rémunérée, celle-ci finance les entreprises d'État, qui absorbent la moitié des crédits alors qu'elles n'assurent qu'un quart de la production industrielle ¹². L'écart entre la rémunération des dépôts et les intérêts opère un transfert de richesse au profit des entreprises d'État.

La réponse à la crise mondiale aggrave les déséquilibres

En 2007, le Premier ministre Wen Jiabao a caractérisé le développement chinois comme « déséquilibré, non coordonné et non soutenable », et souhaité qu'il s'appuie plus sur la consommation et les services, et moins sur l'investissement et l'industrie. Les mesures prises contre l'investissement immobilier au cours du premier semestre 2007 commençaient à avoir un impact perceptible sur la croissance de l'économie chinoise lorsqu'en septembre 2008, la faillite de la banque Lehman Brothers a déclenché la crise mondiale. Entraînant un effondrement des exportations chinoises, elle menaçait de provoquer une récession brutale en 2009, année du 20^e anniversaire de Tian'anmen.

Le gouvernement réagit dès octobre 2008 par un plan de relance plus massif que celui voté par le Congrès américain et par une baisse des taux d'intérêt. Ce n'était pas la seule réponse possible. Confronté à cette crise venue des États-Unis, il aurait pu prendre des mesures vigoureuses (Sécu-

10. YANZHONG Huang, « China: The Dark Side of Growth », *YaleGlobal*, 6 juin 2013. URL : <http://yaleglobal.yale.edu/content/china-dark-side-growth>. Consulté le 16 mai 2017.

11. Les ménages sont autorisés à se procurer jusqu'à 5 000 dollars US — et les plus fortunés contournent les restrictions et investissent à l'étranger.

12. Sachant que les dépôts ont représenté près de 100 % du PIB, le transfert des ménages vers les entreprises d'État se situerait entre trois et huit points de PIB par an.

rité sociale, santé) pour réduire l'épargne de précaution et engager plus résolument la transition souhaitée vers le marché intérieur. Insuffisante pour empêcher une montée du chômage, cette réponse n'était pas politiquement envisageable pour un gouvernement qui base sa légitimité sur la croissance économique. Défiant tous les pronostics, le gouvernement a confirmé que la Chine atteignait une croissance de 8 % en 2009.

La baisse des taux d'intérêt a suscité une envolée de l'investissement qui a été plus le fait des entreprises privées que des entreprises d'État. Depuis 2009, l'investissement réalisé en Chine (en dollars US courants) est plus important qu'aux États-Unis ou dans l'UE. Un quart de cet investissement va aux infrastructures — la Chine a construit un réseau de trains à grande vitesse trois fois plus étendu qu'en Europe et son réseau autoroutier est le deuxième au monde. Viennent ensuite l'immobilier et le secteur manufacturier dans lequel la Chine investit plus que les États-Unis et l'UE réunis.

La réponse à la crise a provoqué une hausse rapide de l'endettement des entreprises et des provinces vis-à-vis des banques et du *shadow banking* (voir encadré). Si l'endettement de l'ensemble des agents (290 % du PIB en 2016) approche le niveau américain, sa répartition est différente car les entreprises chinoises sont beaucoup plus endettées que les ménages. En revanche, les produits de gestion de patrimoine proposés par le *shadow banking* sont comparables aux *subprimes* distribués par les banques américaines et font courir des risques analogues aux banques chinoises.

LE SHADOW BANKING EN CHINE

Faute de trouver suffisamment de crédits auprès des banques d'État, les entreprises privées et les provinces¹ s'endettent à des taux d'intérêt plus élevés auprès de la finance de l'ombre ou *shadow banking*. Le *shadow banking* recouvre des activités peu régulées comme les opérations hors bilan des banques ou les prêts entre entreprises. Attirant l'épargne des ménages et d'investisseurs (dont les banques elles-mêmes à travers les *wealth management products*, les produits de gestion du patrimoine), la finance de l'ombre a progressé de 30 % par an ces dernières années et assure près de 40 % des prêts. Ses opérations ne sont pas garanties, mais les clients sont souvent bernés par les démarcheurs.

Le gouvernement vient de prendre des mesures pour contraindre les établissements à provisionner ces prêts. Par ailleurs, en février 2014, le Conseil des affaires d'État a émis une directive pour clarifier les caractéristiques du *shadow banking* et les modalités de sa supervision. Il distingue trois catégories : les intermédiaires financiers sans licence et non réglementés ; les intermédiaires disposant d'une licence et insuffisamment réglementés, tels que les sociétés de garantie et les sociétés de prêts de petits montants ; les entités financières sous licence dont une partie de l'activité est insuffisamment réglementée, comme les fonds communs de placement monétaire.

J.-R.C.

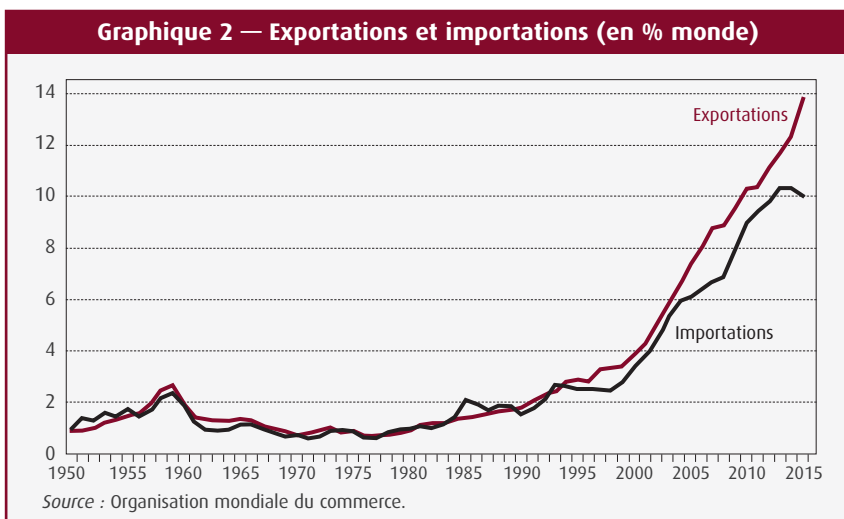
1. Selon un audit officiel de décembre 2013, la dette des provinces a augmenté de 70 % en trois ans et la plupart des prêts devaient être remboursés en 2014 : la NDRC (National Development and Reform Commission) a donné son accord pour un *roll over* (un réinvestissement).

Ralentissement et rééquilibrages

En creusant ses déséquilibres, la Chine a résisté à la crise mondiale et maintenu une forte croissance économique qui a ensuite ralenti comme l'annonçait le rapport *Chine 2030* publié en 2012, élaboré par la NDRC (National Development and Reform Commission) en collaboration avec la Banque mondiale¹³. Ce rapport détaille la feuille de route des réformes pour libérer le marché des facteurs — taux de change, taux d'intérêt et régime foncier — ; il prévoyait une croissance de 7 % l'an entre 2011 et 2015, et de 5 % entre 2015 et 2022.

Arrivé au pouvoir, Xi Jinping a annoncé une nouvelle normalité de la croissance économique et il a fixé un objectif de 6,5 % jusqu'en 2020. Le PIB par habitant de 2020 sera deux fois celui de 2010, et en 2049, le revenu des Chinois, qui fêteront le centième anniversaire de la république populaire de Chine, aura rejoint celui des pays avancés.

Le ralentissement s'accompagne d'un rééquilibrage de la croissance vers la demande intérieure. En revanche, le rééquilibrage de la demande intérieure vers la consommation tarde à se réaliser.

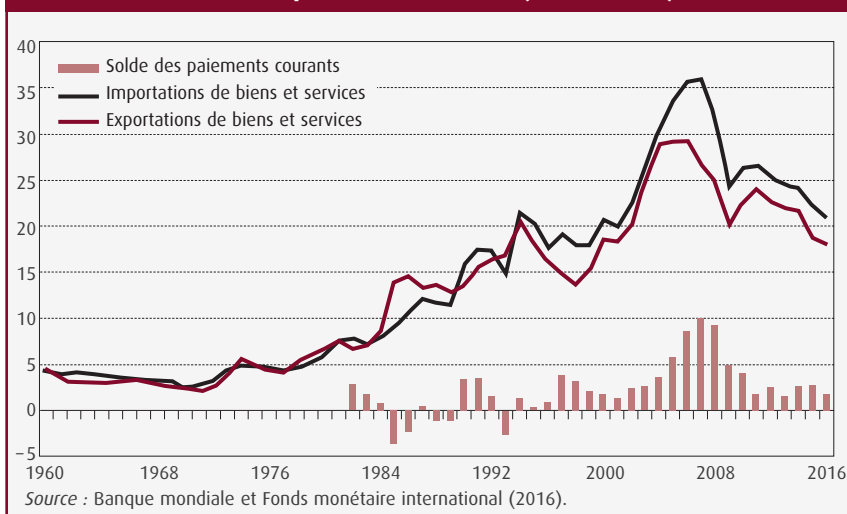


Le rééquilibrage vers la demande domestique

À Davos, en janvier 2017, Xi Jinping s'est livré à un vibrant plaidoyer en faveur de la mondialisation. La Chine, qui en a le plus bénéficié, subit le ralentissement du commerce mondial, avec une croissance en volume de 3 % par an entre 2011 et 2016. Depuis 2014, le commerce extérieur chinois

13. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 2012.

Graphique 3 — Exportations et importations, solde des paiements courants (en % du PIB)



s'est contracté — les exportations et les importations ont chuté de 10 % et 25 % entre 2014 et 2016 — et, rapporté au PIB, il a été ramené de 60 % en 2014 à 40 % en 2016. Le taux d'ouverture de la Chine est désormais proche de celui des autres grands pays, et son excédent courant a fondu de 10 % à 2 % du PIB, bien inférieur à l'excédent allemand (8 % du PIB en 2016 selon le Fonds monétaire international).

La Chine, comme naguère le Japon et la Corée du Sud, s'est appuyée sur une monnaie sous-évaluée pour percer sur le marché mondial. Mais, alors que Washington a imposé la réévaluation du yen en 1985, il a en revanche ménagé la Chine, et les rapports du Trésor américain n'ont jamais conclu à la manipulation du renminbi (Rmb). À partir de 2005, la politique de change de la Chine a évolué. Répondant aux pressions américaines, la réévaluation du Rmb a été encouragée par l'État chinois car elle contraint les entreprises à monter en gamme et s'inscrit dans son objectif d'internationalisation du yuan ¹⁴.

Après un temps d'arrêt pendant la crise mondiale, ce mouvement a repris jusqu'en 2015. Cette année, faute d'avoir été bien expliquée, l'adoption d'un nouveau mode de fixation du Rmb a provoqué une légère baisse de la monnaie chinoise qui, interprétée comme un changement de stratégie, a déclenché des sorties de capitaux ¹⁵ qui continuent. Ces sorties comprennent

14. L'entrée de la monnaie chinoise dans la composition des DTS (droits de tirage spéciaux) marque une étape de ce projet de très long terme.

15. Anticipant de nouvelles baisses, les entreprises chinoises endettées en dollars US ont acheté des billets verts ; prévoyant que ces entreprises auraient des difficultés, les investisseurs ont vendu leurs actions en Bourse.

des investissements chinois à l'étranger, mais aussi des fuites de capitaux (appréciées par la ligne « erreurs et omissions » de la balance des paiements) suscitées par la lutte anticorruption et les incertitudes économiques. Entre 2015 et 2017, la Chine a mobilisé un quart de ses colossales réserves pour lutter contre la baisse du Rmb.

Un modèle difficile à renouveler

La croissance chinoise ne s'est pas faite en dépit mais à cause de la répression de la consommation. Aussi, son rééquilibrage vers la consommation doit surmonter de nombreux obstacles.

L'État peut dynamiser la consommation par des mesures — assurance santé, système de retraite pour les citoyens qui diminuent leur propension à l'épargne. Celles-ci ont un impact limité sur la consommation qui augmente déjà rapidement. Si l'État ne peut pas contraindre les ménages à consommer plus, il dispose d'outils (politique monétaire, politique du crédit) pour réguler l'investissement. Des outils qu'il a traditionnellement utilisés pour l'accélérer. Le freiner est une opération délicate pour des raisons politiques — elle se heurte aux résistances des entreprises d'État et des provinces qui bénéficient de la priorité à l'investissement — et des raisons économiques, l'investissement pesant plus que la consommation dans le PIB, son ralentissement peut provoquer un atterrissage brutal de l'économie s'il n'est pas compensé par une hausse de la consommation.

Le rééquilibrage se fait lentement. Entre 2011 et 2015, mesurée en termes réels, la consommation des ménages a progressé d'un point de PIB et l'investissement a diminué d'un demi-point. En 2016, pour éviter un ralentissement plus marqué de la croissance économique, le gouvernement a compensé la baisse de l'investissement privé en relançant l'investissement public et cela pourrait être le cas en 2017, année du 19^e Congrès du parti communiste, qui devrait confirmer le second mandat de Xi Jinping et pourrait annoncer un troisième. Ces hésitations traduisent le souci de l'État d'éviter un ralentissement trop brutal et ses réticences à abandonner au marché la détermination du rythme de croissance qui est la base de sa légitimité.

La transformation de la production

Le ralentissement s'accompagne d'une modification de la structure de la production. La part de l'industrie dans le PIB est désormais inférieure à celle des services (50,5 % en 2015) dont les plus dynamiques sont la santé, l'éducation, les services informatiques et le tourisme. Simultanément, l'industrie se transforme. Première puissance manufacturière mondiale, la Chine prévoit de conserver sa place dans la production mondiale (autour de 20 %¹⁶) tout en élargissant la part des entreprises chinoises à la production. Cette

16. Elle fabrique 28 % des automobiles, 40 % des navires, 50 % de l'acier, 60 % des téléviseurs couleurs, 80 % des ordinateurs et 90 % des téléphones portables.

part est définie par le plan *Manufacturing 2025*, qui cible plusieurs centaines de produits et propose pour chacun des objectifs de participation des entreprises chinoises à la production nationale : 80 % pour les voitures électriques, les composants de haute technologie de la construction navale, les équipements pour les énergies renouvelables ; 70 % pour les robots industriels et les équipements médicaux ; 40 % pour les puces des téléphones portables ; et 10 % pour les avions gros porteurs. Le plan prévoit ainsi un renforcement considérable de la participation des entreprises chinoises dans les industries du futur.

Les Chinois déposent autant de brevets que les Américains et la progression du nombre de brevets qu'ils déposent à l'Office américain (United States Patent and Trademark Office) est remarquable¹⁷. À l'instar de ce qu'ont fait les entreprises sud-coréennes ou japonaises, les entreprises chinoises excellent dans les améliorations d'innovations étrangères : Ali Baba a perfectionné eBay ; Baidu s'est inspiré de Google auquel il a ajouté Wechat, etc. Elles réussissent dans des secteurs où la taille du marché chinois¹⁸ offre un avantage. La Chine investit 2 % de son PIB dans la recherche-développement, mesuré en PPA ; son effort de recherche dépasse celui des États-Unis. Peut-elle devenir une économie innovante dirigée par un régime autoritaire ? État et innovation radicale ne sont pas nécessairement antinomiques, comme l'a montré l'analyse de la nouvelle économie américaine par Mariana Mazzucato. À l'origine de plusieurs grandes sociétés, on trouve des recherches financées par le département de la Défense¹⁹. La mobilisation de l'État chinois pourra également aboutir à des innovations radicales.

Perspectives

Après plusieurs décennies d'une croissance spectaculaire, l'économie chinoise est confrontée à des vents contraires, à commencer par les évolutions de sa démographie. La population en âge de travailler (15-59 ans) a augmenté de 2,5 % l'an jusqu'en 2000, de 1,3 % l'an entre 2000 et 2010, elle s'est contractée en 2014, et entre 2015 et 2030 elle pourrait diminuer de 82 millions. Toutefois, la participation au travail des *seniors* qui, en 2016²⁰,

17. Entre 2011 et 2015, la Chine en a déposé plus que la France, et le nombre augmente plus vite qu'en Corée du Sud.

18. LEWIN Arie Y., KENNEY Martin et MURMANN Johann Peter (sous la dir. de), *China's Innovation Challenge: Overcoming the Middle-income Trap*, New York : Cambridge University Press, 2016.

19. Depuis Internet à la reconnaissance de la voix, en passant par les écrans tactiles. Voir MAZZUCATO Mariana, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londres / New York : Anthem Press, 2014.

20. *Ageing in the Asian and Pacific Region: An Overview*, Bangkok : Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 2016. URL : http://www.unescap.org/sites/default/files/SDD_Ageing_Fact_Sheet_Overview.pdf. Consulté le 16 mai 2017. Le taux de participation aurait fortement progressé depuis 2005 où, selon une analyse du Bureau international du travail (BIT), il était de 4 % seulement (Voir YANG D.U. et MEIYAN Wang, *Demographic Ageing and Employment in China*, Genève : BIT, 2010. URL : http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/7793ILO_CINA_10.pdf. Consulté le 16 mai 2017).

LE PROGRAMME *ONE BELT, ONE ROAD*

En mai 2017, une vingtaine de chefs d'État était réunie à Beijing pour participer au forum sur la Ceinture économique de la route de la soie et route de la soie maritime du XXI^e siècle : le programme *One Belt, One Road* (OBOR).

Annoncé en 2013, ce programme, qui prévoit 1 000 milliards de dollars US d'investissement est le plus ambitieux depuis le plan Marshall. Il envisage la construction de corridors à travers l'Eurasie (Asie centrale, Mongolie, Russie, Pakistan), en direction de l'Asie du Sud-Est, de même que la construction de ports le long de voies maritimes vers l'Europe via l'Afrique. Ce programme a peu progressé dans les pays voisins qui, intéressés par la manne chinoise, s'interrogent sur les ambitions de l'empire du Milieu. L'OBOR répond à des objectifs économiques (élargir les débouchés des entreprises chinoises affectées par la baisse de l'investissement, dynamiser les provinces de l'Ouest, donner une impulsion au commerce mondial), financiers (recycler les réserves, promouvoir l'utilisation du renminbi), géoéconomiques (sécuriser un approvisionnement en gaz et pétrole, éviter le passage par le détroit de Malacca).

L'OBOR est plus un label qu'un programme, rassemblant des projets identifiés dans 65 pays (dont la Nouvelle-Zélande et le continent arctique) susceptibles d'accueillir des projets d'infrastructures. Parmi ces projets figurent la construction d'une route reliant le Xinjiang, à l'ouest de la Chine, au port de Gwadar ; la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre Moscou et Kazan ; le chemin de fer de Kunming vers Singapour ; le port sec de Khorgos à la frontière de la Chine et du Kazakhstan...

Alors qu'il a donné lieu à des réalisations en Chine, ce programme a encore peu progressé dans les autres pays car la rentabilité des projets envisagés est très incertaine. C'est le cas du transport ferroviaire qui, plus rapide que la voie maritime, est beaucoup plus cher : son prix est subventionné par les provinces chinoises. En outre, ce transport se heurte avec plus d'acuité — car moins de souplesse — à la faiblesse du fret de retour. Enfin, ces projets sont réalisés par les entreprises d'État chinoises dans des pays pauvres (Asie centrale, Laos, Pakistan) où les risques politiques sont considérables.

J.-R.C.

est de 28 % pour les hommes et de 18 % pour les femmes (elle était de 25 % au Japon en 1990 et elle est de 20 % en 2010) peut pallier les conséquences de cette évolution.

L'exportation et l'investissement qui ont été les moteurs traditionnels s'essoufflent. Entre 2000 et 2016, la Chine a triplé sa part dans le commerce mondial et ses échanges avec les États-Unis ont septuplé en dollars US. S'il est peu probable que les échanges mondiaux continuent au même rythme, les échanges de la Chine avec les 60 pays concernés par le projet *One Belt, One Road* (OBOR) pourraient augmenter — les Chinois prévoient qu'ils passeront de 1 000 à 2 500 milliards de dollars US en 2025.

Si le taux d'investissement chinois est très élevé, le capital par habitant équivaut seulement au quart du niveau américain. L'urbanisation s'accélèrera avec la disparition progressive du *hukou* — la Chine pourrait construire

chaque mois une ville d'un million d'habitants jusqu'en 2030 — et cela élargira la demande à l'industrie chinoise ²¹.

S'appuyant moins sur ses moteurs traditionnels, l'économie chinoise reposera plus sur la consommation des ménages, une consommation qui est aujourd'hui très inégalement répartie (*supra*).

La Chine connaîtra-t-elle une crise financière ?

En 2017, la Chine épargne 5 000 milliards de dollars US. Équivalant aux trois quarts de l'épargne cumulée des États-Unis et de l'Union européenne, ce montant dépasse celui de l'investissement. En 2007, la Chine investissait 40 % de son PIB et sa croissance était de 10 %, en 2016, elle investit plus (47 %) et sa croissance est plus faible (6,5 %) : l'augmentation du rapport, de quatre à sept, entre ces taux, signale une baisse du rendement du capital. Toutes choses égales par ailleurs, la Chine devrait investir 26 % du PIB pour obtenir une croissance de 6,5 %, ce qui signifie que près de 20 % de son investissement est moins profitable.

Pour répondre à la crise mondiale, la Chine a ouvert les vannes du crédit qui a, depuis, augmenté de 20 % l'an et amène l'endettement de l'ensemble des agents à un niveau préoccupant : en juin 2016, le Fonds monétaire international (FMI) s'est inquiété de l'endettement des entreprises et en septembre 2016, la Banque des règlements internationaux a tiré la sonnette d'alarme. Ces institutions ne sont plus les seules à s'inquiéter : un article du *Quotidien du peuple* (du 9 mai 2016) signé par une « personne autorisée » indiquait que l'endettement était préoccupant.

La Chine peut-elle échapper à une crise financière ? Dans de nombreux pays, les périodes de forte hausse du crédit se sont achevées par des crises. Toutefois, la situation chinoise est différente. Son endettement est libellé en renminbis, son épargne est considérable, ses réserves confortables et elle n'a pas à craindre une sortie brutale de capitaux. Enfin, les dirigeants des entreprises d'État, des banques et des organes de régulation appartiennent au parti communiste. Le risque est moins une crise ouverte qu'une crise larvée analogue à celle du Japon des années 1990 — les banques continuant de soutenir les entreprises en difficulté, les plus performantes reçoivent moins de crédits.

Quelles seraient les conséquences économiques d'une crise brutale en Chine ?

Une telle crise ralentirait partout la croissance. Les économies émergentes seraient les plus touchées par la chute des cours des matières premières. À cet impact commercial s'ajouterait la baisse des investissements et des prêts

21. Si les restrictions à l'entrée de leur famille ont été levées par plusieurs capitales provinciales, les migrants restent des citoyens de seconde zone dans les grandes métropoles.

chinois qui financent la construction d'infrastructures. Selon le FMI, une diminution d'un point de la croissance chinoise entraînerait une baisse de 0,3 point de la croissance asiatique, la Corée du Sud et Taiwan étant les plus exposés. La crise pourrait amener la Chine à dévaluer, ce qui aggraverait la situation de nombreux pays. Parmi les pays avancés, l'Allemagne serait beaucoup plus affectée que la France ou les États-Unis par cette crise qui, par ailleurs, provoquerait des anticipations négatives des opérateurs sur la croissance mondiale.

Si la Chine réagissait en ouvrant son compte de capital, elle bouleverserait les finances mondiales. En effet, une partie de son épargne — le quart de l'épargne mondiale — chercherait un meilleur rendement à l'étranger et il est peu probable que les entrées d'épargne étrangère équilibrent ces sorties.

Deux perspectives contrastées

Le rééquilibrage de l'économie chinoise vers la consommation va-t-il ralentir la croissance ?

Non selon la banque Morgan Stanley, dont un rapport récent prévoit que le revenu par habitant chinois atteindra celui d'un pays à haut revenu à l'horizon 2030, et que sa croissance sera en moyenne de 4,6 % par an entre 2021 et 2025 ²². À cet horizon, la consommation privée représentera près de 60 % du PIB. Les dépenses de santé (encouragées par la mise en place d'une sécurité sociale), de formation et les loisirs augmenteront le plus rapidement. La progression des services accompagnera la montée en gamme de l'industrie et la transformation du *mix* énergétique. Consciente que poursuivre une trajectoire privilégiant les énergies fossiles la conduirait au désastre, la Chine s'est massivement engagée dans les énergies renouvelables. Ces dernières assurent un sixième du *mix* énergétique. John Mathews ²³ prévoit que la Chine sera l'acteur dominant de ces énergies qui caractériseront la sixième vague d'innovations depuis la révolution industrielle.

Oui selon Michael Pettis ²⁴, car le rééquilibrage ne peut être que la conséquence d'une baisse du taux d'investissement qui ne sera pas compensée par une hausse de la consommation. La croissance économique ralentirait à 3 % l'an. Ces prévisions rejoignent celles de Barry Eichengreen ²⁵ qui

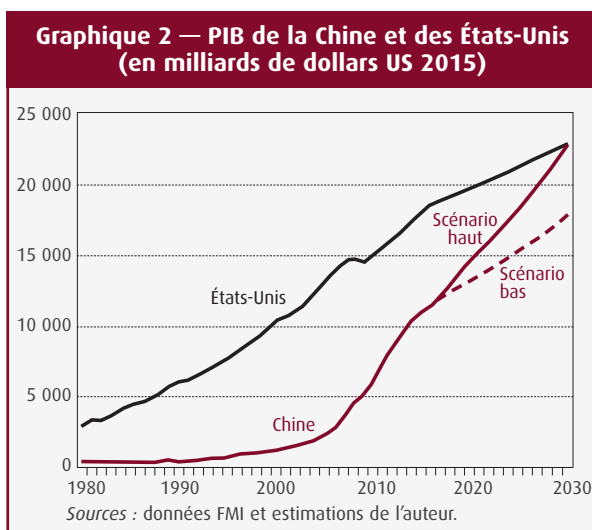
22. Le rapport *Why We Are Bullish on China* est présenté sur son site : voir « The Next Decade of China's Transformation », Morgan Stanley, 15 février 2017. URL : <https://www.morganstanley.com/ideas/china-economic-market-transformation-bluepaper>. Consulté le 18 mai 2017.

23. MATHEWS John A., « The Renewable Energies Technology Surge: A New Techno-economic Paradigm in the Making? », *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, n° 44, août 2012 ; et *Greening of Capitalism: How Asia Is Driving the Next Great Transformation*, Redwood City : Stanford University Press, 2014.

24. PETTIS Michael, *The Great Rebalancing: Trade, Conflict, and the Perilous Road Ahead for the World Economy*, Princeton : Princeton University Press, 2013.

25. EICHENGREEN Barry, PARK Donghyun et SHIN Kwanho, « When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China », Cambridge, Mass. : NBER (National Bureau of Economic Research), *Working Paper*, n° 16 919, mars 2011.

annonce un ralentissement lorsque le revenu par habitant (en PPA) atteindra la moitié du revenu américain. Analysant l'évolution d'une centaine de pays, Lawrence Summers et Lant Pritchett concluent que le plus probable est un « retour à la moyenne mondiale » (autour de 2 %) de la croissance chinoise ²⁶. Se ralliant à ces divers pronostics, Robert Barro ²⁷ estime toutefois que cela n'empêchera pas la Chine de devenir à plus long terme la première puissance économique mondiale.



à plus long terme la première puissance économique mondiale.

La Chine, première puissance mondiale

Lorsque vers 2030 ou quelques années plus tard, le PIB de la Chine aura rattrapé celui des États-Unis, le revenu chinois par habitant (en dollars US courants) représentera le quart du revenu américain. Pour la première fois, la plus grande puissance économique ne sera pas un pays à haut revenu et elle ne sera sans doute pas une démocratie.

Lorsque la Chine a adhéré à l'OMC, de nombreux observateurs prévoyaient que sa croissance économique et l'élargissement de la classe moyenne conduiraient à la démocratisation du régime, comme cela avait été le cas en Corée du Sud. Envisageable pendant la période Hu Jintao, ce scénario ne l'est plus depuis la présidence Xi Jinping qui concentre plus de pouvoir qu'aucun de ses prédécesseurs à l'exception de Mao Zedong. Selon David Shambaugh ²⁸, les scénarios probables sont le maintien d'un régime autoritaire pouvant glisser vers un totalitarisme autoritaire en cas de difficulté, ou une démocratie autoritaire à la singapourienne. L'effondrement des régimes communistes a convaincu le parti communiste chinois, fort de 80 millions d'adhérents, des dangers d'une réforme pour sa survie. La réforme

26. SUMMERS Lawrence H. et PRITCHETT Lant, « Asiaphoria Meets Regression to the Mean », Cambridge, Mass. : NBER, *Working Paper*, n° 20 573, octobre 2014.

27. BARRO Robert J., « Economic Growth and Convergence, Applied Especially to China », Cambridge, Mass. : NBER, *Working Paper*, n° 21 872, janvier 2016.

28. SHAMBAUGH David, *China's Future*, Cambridge : Polity Press, 2016 (analysé in *Futuribles*, n° 416, janvier-février 2017, p. 120-121).

peut-elle venir d'une révolte de la société ? Si les sorties illicites de capitaux témoignent de la méfiance des plus fortunés, le gouvernement semble conserver la confiance d'une classe moyenne. Formant le gros des troupes du parti, elle n'aurait sans doute pas beaucoup à gagner d'une démocratisation qui donnerait une voix à ceux que le régime marginalise. À ce propos, dans un livre récent sur la Chine, Gabriel Grésillon rapporte les réflexions d'une Pékinoise que l'on pourrait attribuer à une Boer parlant des Noirs des *townships* sud-africains : « Les migrants devraient avoir le courage d'admettre que s'ils ont été les bienvenus pour travailler ici, rien ne leur a été promis en termes d'installation. À eux d'en tirer les conséquences ²⁹. »

La Chine, qui s'est présentée comme le héraut d'une mondialisation menacée par les États-Unis de Donald Trump, n'a pas l'intention de s'insérer dans l'ordre que les Alliés ont construit en 1945. L'établissement de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures et l'initiative OBOR (voir *supra*) illustrent sa volonté de construire un nouvel ordre international.

L'attraction de l'économie chinoise bouleverse les ensembles régionaux. L'évolution la plus surprenante a eu lieu en Asie où la Chine était confrontée au *Trans-Pacific Partnership* (TPP) porté par les États-Unis. Plusieurs pays asiatiques avaient adhéré à cet accord qui, comme le TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), incorpore des dispositions « derrière les frontières » et visait explicitement à mettre la Chine à l'écart. La volte-face du président Donald Trump, qui a refusé de ratifier le TPP, sape la position américaine en Asie ³⁰ et ouvre la voie au projet d'intégration économique (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) souhaité par la Chine, qui n'a pas les mêmes ambitions que le TPP.

L'Europe ne sera pas épargnée par ce bouleversement, comme le suggèrent des faits porteurs d'avenir : fin 2016, la Chine a dépassé la France parmi les fournisseurs de l'Allemagne ; en 2017, Bruxelles s'est inquiété d'un projet de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Belgrade et Budapest qui, financé par la Chine ³¹, ne prévoyait pas d'appel d'offres. L'Union européenne conservera-t-elle sa cohésion si, grâce à l'OBOR, la Chine devient le premier partenaire de plusieurs pays et un banquier courtisé ? Par ailleurs, l'élargissement de son marché modifiera les facteurs de compétitivité de la Chine. Elle ne sera plus fondée sur les coûts et si, aujourd'hui, les entreprises occidentales sont confrontées à la concurrence d'entreprises chinoises fabriquant des produits répondant à des *standards* américains ou européens, après-demain, elles pourraient l'être par des entreprises chinoises proposant des produits fabriqués selon des *standards* chinois.

29. GRÉSILLON Gabriel, *Chine. Le grand bond dans le brouillard*, Paris : Stock (Essais-documents), février 2015, p. 154 (livre analysé in *Futuribles*, n° 407, juillet-août 2015, p. 148-149).

30. Au mois d'août 2016, à l'issue d'une rencontre avec le président Obama, le Premier ministre singapourien déclarait : « Vos partenaires, vos amis [...] ont surmonté des objections politiques [...] pour atteindre un accord et si, lorsqu'ils attendent au pied de l'autel, l'épouse n'arrive pas [...] certains se sentiront très blessés. »

31. KYNGE JAMES, BEESLEY Arthur et BYRNE Andrew, « EU Sets Collision Course with China over 'Silk Road' Rail Project », *The Financial Times*, 20 février 2017.

Enfin, les relations entre les économies émergentes et la Chine pourraient se modifier. Entre 2000 et 2010, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique du Sud et la Russie ont bénéficié de la boulimie chinoise pour les ressources naturelles. À l'avenir, le rééquilibrage de la Chine, la transition énergétique et les économies permises par l'économie circulaire³² réduiront son appétit pour les matières premières. La complémentarité entre la Chine et les pays émergents se déplacera des marchandises aux capitaux, ces pays attirant l'épargne chinoise pour financer leurs investissements. Paradoxalement, l'émergence de la Chine qui doit beaucoup à la mondialisation du capitalisme pourrait aboutir à ce qu'un régime communiste dirige la première puissance économique mondiale. Cette perspective fragilise l'idéal démocratique et les régimes qui le soutiennent. ■

32. L'économie circulaire désigne l'ensemble des activités de réduction, de réutilisation et de recyclage menées durant le processus de production, de distribution et de consommation.

NUMÉROS ET DOSSIERS SPÉCIAUX RÉCENTS DE FUTURIBLES - TOUJOURS EN VENTE - 22 € LA REVUE



Dossier spécial Productivité, croissance, emploi N° 417, mars-avril 2017

- ➡ Croissance économique et productivité sur longue période
- ➡ La troisième révolution industrielle : un mythe ?
- ➡ Le ralentissement des gains de productivité
- ➡ Les métiers de l'assurance face au numérique



Numéro spécial Futurs possibles 2030-2050 : tendances lourdes, signaux faibles, incertitudes N° 415, novembre-décembre 2016

- ➡ Population ➡ Ressources naturelles
- ➡ Croissance économique ➡ Éducation
- ➡ Entreprises et travail ➡ Santé
- ➡ Sociétés et modes de vie
- ➡ Science ➡ Géopolitique



Numéro spécial Renouveau des utopies urbaines N° 414, septembre-octobre 2016

- ➡ Comment une terre devient créative
- ➡ Fablabs urbains versus think-tanks
- ➡ Comment les pays du Sud réinventent l'urbanisme
- ➡ Villes intelligentes : utopie ou réalité ?

Commande en ligne : <http://www.futuribles.com>

Informations / commande : Hélène Vioujard • Futuribles

Tél. + 33 (0)1 53 63 37 70 • Fax + 33 (0)1 42 22 65 54

E-mail : hvioujard@futuribles.com

Pour moderniser l'action publique

LES LEVIERS DU CHANGEMENT SOCIAL

PAR MARJORIE JOUEN ¹

Depuis quelques années, l'action publique est amenée à s'adapter à un certain nombre d'évolutions dans les usages et les demandes des bénéficiaires de ses services. S'appuyant sur de nouvelles méthodes et innovations sociales, ce mouvement de modernisation semble plutôt bien engagé en France. En revanche, lorsqu'il s'agit de transformer l'action publique parce que certaines pratiques ou certains services ne répondent plus à l'intérêt général ou sont devenus néfastes pour la collectivité, l'État semble éprouver plus de difficulté à s'adapter, souligne ici Marjorie Jouen. Pourtant, l'analyse des transformations sociales et des moteurs à l'origine de ces transformations offre de nouvelles opportunités aux acteurs publics en vue de moderniser leur action. Après avoir présenté les différentes motivations et les leviers du changement social, Marjorie Jouen montre comment ces outils pourraient être transposés au service de la modernisation de l'action publique, afin d'en améliorer l'efficacité et de développer les instruments permettant de répondre concrètement aux objectifs visés. S.D. ■

Cesser de fumer, mieux trier ses déchets, marcher ou faire du vélo plutôt que prendre sa voiture pour parcourir une courte distance, économiser l'eau potable, mais aussi investir davantage dans la recherche, former son personnel ou s'approvisionner localement. Ces conseils de bonne conduite, parfois formulés sur le ton de l'injonction, font dorénavant partie de notre vie quotidienne.

Ainsi, si nous changeons tous de comportements ou si nous prenions tous certaines décisions individuelles, nous viendrions relayer les efforts

1. Conseillère externe, Institut Jacques Delors.

des pouvoirs publics en matière de sécurité, d'éducation, de santé publique, d'environnement, voire de performance économique, sans qu'il nous en coûte un centime. Cette vision irénique de l'action publique peut faire sourire ou prêter le flanc à la critique ; elle traduit toutefois un profond retournement de tendance dans le monde de la gestion publique, après le triomphe de l'expertise technique.

En effet, l'État et, dans une certaine mesure, les collectivités locales font face à des problèmes de plus en plus compliqués (*wicked problems*²) dont la résolution passe, non seulement par un changement de méthodes d'élaboration des réponses, mais aussi par la mise en mouvement de la société. Qui plus est, en situation de surcharge législative et de disette budgétaire, ils ne peuvent plus actionner les anciens leviers réglementaires ou financiers, afin que leurs interventions produisent les effets escomptés auprès des populations auxquelles ils s'adressent. Pour retrouver la capacité d'entraînement qu'ils ont perdue, ils devraient, comme au judo, utiliser davantage les courants porteurs et les forces souterraines. Mais nombre de rapports officiels d'évaluation des politiques sociales, éducatives, environnementales ou territoriales dressent plutôt un constat d'échec : bien souvent, les dispositifs ne donnent pas les résultats attendus faute d'avoir touché les personnes visées ou d'avoir anticipé leurs besoins.

Essayons de comprendre les raisons de ces discordances, alors qu'il y a profusion de nouveaux outils dits participatifs. Ouvrons le capot pour mettre à jour les rouages de la transformation sociale et nous nous rendrons vite compte que l'innovation sociale, bien que dotée de vertus essentielles de déverrouillage extrêmement utiles aujourd'hui, n'est pas la panacée. Pour surmonter certains blocages, la solution vient plutôt d'un meilleur usage des leviers de changement de comportements, en y associant des interventions publiques ciblées. Cette clarification allègerait considérablement la boîte à outils de la réforme de l'action publique, tout en lui redonnant de l'efficacité.

Les nouvelles méthodes pour relégitimer l'action publique et leurs limites

Tant que le public auquel l'État s'adressait était captif et relativement homogène, l'administration pouvait s'appuyer efficacement sur une relation hiérarchique et directe. Face à des usagers, des bénéficiaires, des individus ou des entreprises, considérés comme formant un groupe uniforme, elle s'en tenait majoritairement à appliquer des textes et des procédures à l'abri de ses guichets.

La relation avec le public s'est complexifiée et distendue, au cours des dernières décennies du XX^e siècle. L'État central en a pris lui-même l'initiative,

2. RITTEL HORST W.J. et WEBBER Melvin M., « Dilemmas in a General Theory of Planning », *Policy Sciences*, vol. 4, n° 2, juin 1973, p. 155-169.

en sous-traitant à des organisations issues de la société civile ou au secteur privé les activités de « *front office* ³ », sous l'influence des thèses néolibérales. La décentralisation a également eu une responsabilité dans cet éloignement, puisque les collectivités locales ne se sont pas contentées de jouer un rôle d'intermédiaire et de substitution auprès du public. Elles se sont progressivement affranchies de l'obligation de suivre un modèle unique pour apporter des aménagements ou des variantes afin d'adapter l'offre au contexte local. Enfin, le public lui-même est devenu pluriel et s'est autorisé à prendre des initiatives pour répondre à ses propres besoins. Bref, l'action publique se trouve maintenant confrontée à des forces centrifuges issues de publics variés, devenus actifs ; la plupart des instruments et les méthodes classiques ne fonctionnent plus.

Ainsi, l'action publique s'apparente maintenant davantage à la production de services, qui suppose une collaboration entre le bénéficiaire et le producteur, qu'à celle de réglementations ou de biens industriels, fussent-ils des logements, des aéroports ou des écoles. Les réponses sont toujours collectives, mais aussi locales, et donc d'une variété infinie, tant par leurs modalités de création, que par leur contextualisation.

Depuis une décennie, les méthodes pour faire évoluer les politiques publiques, tout en évitant le piège du *new public management* d'inspiration néolibérale, ont fait l'objet d'un gros investissement intellectuel et de multiples mises en pratique ⁴. Le *design* et les *designers* de services ont apporté une contribution majeure dans l'entreprise de relégitimation de l'action publique, grâce à une meilleure adaptation aux usages — une humanisation ou une démocratisation, pourrait-on dire — et une meilleure adéquation aux besoins. Après la consultation publique, la concertation et l'étude d'impact, l'expérimentation, le prototypage et l'évaluation sont devenus des outils essentiels pour réduire, par l'anticipation, l'incertitude associée à toute décision publique, mesurer son efficacité ainsi que ses conséquences. Tout n'est pas encore réglé car le passage à l'échelle et la pérennisation de ce qui peut apparaître comme une série de « coups » demeurent des obstacles à surmonter. Néanmoins, le mouvement semble bien lancé dans différents coins du globe et les acteurs français ne sont pas trop à la traîne ⁵. Il leur arrive même de faire des émules, comme en témoigne la création en mai 2016, par la ville de San Francisco, d'un tiers-lieu (« Super Public ») dédié à l'innovation publique, sur le modèle imaginé par la 27^e Région.

Mais comment faire quand l'efficacité de l'action publique ne passe pas par une adaptation aux usages ou à l'expression des intérêts et préférences des parties prenantes mais, au contraire, par leur changement parce qu'ils sont devenus nuisibles ou néfastes ?

3. Guichets, services d'accueil des usagers, etc. (NDLR).

4. JOURNÉ Marjorie, « Vers une révolution du service public ? Sur la conception des services d'intérêt général », *Futuribles*, n° 358, décembre 2009, p. 5-19.

5. SCHERER Pauline (sous la dir. de), *Chantiers ouverts au public. Design des politiques publiques*, ouvrage collectif de la 27^e Région, Paris : La documentation Française, 2015.

DESIGN ET DESIGNERS DE SERVICES

Loin d'être héritier des arts décoratifs, le *design* des objets s'est développé considérablement à l'ère industrielle. À la fin des années 1960, le *design* de services a émergé avec l'avènement de l'économie tertiaire et la diffusion des technologies de l'information. Selon la présidente fondatrice du réseau mondial SDN (Service Design Network), Birgit Mager, citée par l'Agence pour la promotion de la création industrielle, « le *design* de services consiste à étudier la fonctionnalité et la forme de certains services en se plaçant du point de vue des clients. Avec comme objectif de s'assurer que les interfaces des services sont utiles, utilisables et attrayantes pour le client, et sont propres au fournisseur. Les *designers* de services visualisent, formulent et scénarisent des solutions à des problèmes qui n'existent pas nécessairement aujourd'hui : ils observent et interprètent des besoins et schémas comportementaux et les transforment en potentiels services futurs. Ce processus applique des méthodes de *design* exploratoires, génératives et évaluatives. »

Multidisciplinaire par nature, le *design* de services emprunte au savoir des sociologues, ethnologues, ergonomes, scénaristes, graphistes, historiens, biologistes... Si le propre des *designers* est de maîtriser les techniques visuelles pour convaincre plus aisément, ils utilisent des outils très variés afin de stimuler l'imagination et faciliter l'appropriation par les clients. Le bricolage, le jeu, la prospective sont autant de méthodes qui permettent de créer des prototypes et de tester des solutions *in vitro*, mais aussi de renverser l'ordre

du raisonnement en donnant la priorité à l'inductif sur le déductif.

Certains professionnels, souhaitant se distinguer des démarches alimentant un modèle essentiellement consumériste, pratiquent le *design* social, écologiquement et socialement responsable. Ces *designers* donnent aux citoyens un rôle majeur dans la conception des services, qui devient du « *co-design* », dans une perspective de plus grande autonomie des usagers ou des bénéficiaires.

En France, le *design* de services a connu un essor seulement à partir des années 2000, alors que la vague d'externalisation des fonctions touchait tous les grands groupes et que la privatisation des services publics battait son plein. Un certain nombre de *designers* ont naturellement rejoint les rangs du *design* social. Aujourd'hui, certains vont jusqu'à envisager d'étendre l'usage du *design* à la conception des politiques publiques. Ils tentent de dépasser les pratiques de gestion publique essentiellement tournées vers les gains de productivité et les indicateurs de performance individualisés (*new public management*), pour mobiliser l'intelligence collective des agents publics et des citoyens. Loin d'être une particularité nationale, ce nouveau champ d'exercice pour les *designers* réunit un nombre croissant de laboratoires ou centres d'innovation publique dans le monde, en majorité dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

M.J.

Le fait est que la relation entre l'administration et le public, pris individuellement ou collectivement, est un thème assez peu traité par la science administrative. Cela s'explique peut-être parce qu'elle a été trop exploitée pendant la première moitié du XX^e siècle par les régimes totalitaires et leurs propagandes. Par contrecoup, la rationalité économique marchande s'est imposée, sous la forme du *marketing* public, même si les limites de cette inter-

prétation ont été dénoncées dès la fin de la Seconde Guerre mondiale ⁶ et sont aujourd'hui largement reconnues ⁷. La dénonciation de sa dérive sous la forme d'une gestion par l'évaluation des normes et des performances ⁸ a aussi fait l'objet d'une abondante littérature récente. La notion de préférence collective, qui a connu du succès dans les enceintes internationales ⁹, notamment pour faire reconnaître l'exception culturelle ou les appellations d'origine protégées lors des négociations commerciales, fait quant à elle plutôt figure de rempart pour ne rien changer. De plus, elle se prête peu à l'utilisation de modèles d'analyse transnationaux et, par ailleurs, bien souvent, l'échelle nationale s'avère trop vaste pour traduire la variété des comportements associés aux territoires.

Trois motivations et trois leviers pour le changement

Les sociologues ¹⁰, spécialistes de l'innovation sociale, s'accordent sur le fait que les comportements individuels, pris collectivement, évoluent sous la pression de trois stimulations principales :

- l'imitation, qui s'accompagne parfois d'un effet de mode ;
- la contrainte, qui peut être physique, mais qui est plutôt juridique ou financière dans nos sociétés développées démocratiques ;
- et le conformisme, qui consiste à s'aligner sur la norme sociale.

À chacune de ces motivations pour changer correspond un levier : l'innovateur ou le précurseur est le moteur du phénomène d'imitation ; la loi ou le règlement définit la contrainte ; l'opinion publique ou la reconnaissance par les pairs constitue le principal vecteur du conformisme.

En poussant plus loin le raisonnement, on arrive vite à la conclusion que les instruments utilisés, les méthodes et le rôle de l'État ou d'une autorité publique ne seront pas identiques selon les types de comportements considérés comme les principaux déclencheurs d'une transformation sociale.

Si l'on mise sur l'imitation des innovateurs, les milieux les plus propices à la multiplication des innovations sont marginaux : soit protégés dans des lieux comme les laboratoires ou les incubateurs, soit situés en périphérie,

6. POLANYI Karl, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris : Gallimard, 1983 (1944).

7. AKERLOF George et SHILLER Robert, *Marchés de dupes. L'économie du mensonge et de la manipulation*, Paris : Odile Jacob, 2016.

8. GORI Roland, *L'Individu ingouvernable*, Paris : Les liens qui libèrent, 2015 ; CASSIN Barbara, *Derrière les grilles. Sortons du tout-évaluation*, Paris : Mille et une Nuits, 2014.

9. LAMY Pascal, CHARNOVITZ Steve et WYPLOSZ Charles, « Mondialisation et préférences collectives : la réconciliation ? », *Cahier*, n° 22-23, octobre 2005, 47 p., association En temps réel. URL : http://www.entempsreel.com/files/cahier22_23.pdf. Consulté le 15 mars 2017.

10. HARRISSON Denis et KLEIN Juan-Luis (sous la dir. de), *L'Innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec : Presses de l'université du Québec, 2006.

en lisière ou en dehors du « courant principal », pour reprendre une image fréquente dans le monde anglo-saxon (*mainstream*). Dans ce cas, la puissance publique peut jouer un rôle utile de repérage et de labellisation. Elle peut aussi stimuler l'innovation par des financements de capital-risque ou l'offre de lieux propices, mais sans aucune garantie de résultat. Le secteur privé et l'industrie sont coutumiers de ces techniques. Dans la sphère publique, leur usage reste exceptionnel, notamment parce que le risque d'échec est très mal admis au regard non seulement des règles comptables, mais aussi de l'exposition médiatique.

Pour ce qui est de la contrainte réglementaire ou financière, l'introduction de nouvelles règles dépend d'un double enjeu d'acceptabilité et d'efficacité. On entre là dans un champ de la rationalisation de la décision publique, un domaine investi depuis plusieurs décennies par les chercheurs en science politique et administrative et, bien sûr, les agents publics. La bonne décision doit être étayée par l'évidence des données chiffrées, les résultats d'expérimentations¹¹ ou de tests grandeur nature s'appuyant sur des volontaires identifiés par des appels à projets ou des appels à manifestation d'intérêt, des enquêtes d'opinion, des évaluations, etc. Dans ce cas, la montée en puissance vers la formalisation d'une nouvelle règle se fait de manière séquentielle et pyramidale, en remontant du niveau local au niveau national¹², voire européen¹³. La puissance publique joue un rôle fondamental puisqu'elle organise l'ensemble du processus.

Enfin, le troisième mode de transformation par un alignement sur la norme sociale s'appuie, davantage que les deux précédents, sur la coopération et le dialogue. Il s'inscrit *a priori* sur un temps plus long. Sa dimension culturelle est forte ; il n'y a pour s'en convaincre qu'à passer en revue les stéréotypes souvent vérifiés des différences nationales ou régionales en matière d'esprit d'entreprise, d'intolérance à la corruption ou de relation à la nature, par exemple. Pour autant les transformations peuvent être rapides, comme en témoigne la facilité avec laquelle s'est imposée l'interdiction de fumer dans les lieux publics, dans les années 2000, alors qu'elle était considérée comme un tabou auparavant. De même, la vitesse de propagation du discrédit sur le diesel ou, inversement, celle de l'engouement pour les « territoires à énergie positive » illustrent un cheminement accéléré des idées.

Les outils visent alors plutôt à faire émerger une moyenne ou un objectif communément partagé qu'à mettre en valeur l'excellence : ce sont les échanges de bonnes pratiques (et non pas des meilleurs résultats), le parangonnage et les codes de conduite. Le secteur privé en est un utilisateur de

11. BÉRARD Jean et VALDENNAIRE Mathieu, « L'expérimentation pour renouveler les politiques publiques ? », *La Vie des idées*, 25 juin 2013. URL : <http://www.laviedesidees.fr/L-experimentation-pour-renouveler-les-politiques-publiques.html>. Consulté le 15 mars 2017.

12. Voir les travaux des équipes de la Banque mondiale ou de l'École d'économie de Paris. Certains d'entre eux sont relatés dans BANERJEE Abhijit et DUFLO Esther, *Repenser la pauvreté*, Paris : Seuil, 2012.

13. JOUEN Marjorie, « L'expérimentation sociale prend sa place dans l'Union européenne », *Informations sociales*, n° 174, 2012/6, Caisse nationale d'allocations familiales.

longue date et en particulier le monde financier, si l'on songe que les normes comptables et prudentielles internationales sont basées sur ce type de conventions. Dans cette configuration, la puissance publique est plutôt en retrait puisqu'elle n'intervient souvent que pour constater l'existence d'un accord ou entériner un changement. De nouvelles techniques légères d'incitation se développent toutefois, telles que les « coups de coude » (*nudges*)¹⁴, très en vogue aujourd'hui, dans les domaines de la santé, de la sécurité publique ou de l'environnement.

Ainsi peut être esquissé un tableau de correspondance entre les voies de transformation, les leviers, les outils et le rôle dévolu à la puissance publique.

Voies de la transformation sociale	Levier / objectif	Action publique	Méthode	Principes directeurs politiques	Rôle de la puissance publique
Imitation, mode	Précurseur, innovateur	Repérage et / ou stimulation de l'innovation ; capital-risque	Laboratoire	Les marges sont créatrices ; développement local ; compétition hors champ	Information et labellisation
Contrainte réglementaire ou financière	Réglementation adéquate et juste	Expérimentations ; tests ; appels à projets ; contrats et subventions	Rationalisation de la décision publique, évaluation	Pyramide avec État stratège / collectivités gestionnaires ou collaboratrices ; gouvernance multiniveau ; solidarité passant par la compétition	Organisation
Norme sociale, conformisme	Acceptation la plus large possible, reconnaissance par l'opinion publique	Dialogue ; concertation ; <i>nudges</i>	<i>Benchmark</i> , code de conduite ; échanges de bonnes pratiques	Réseau polycentrique ; coopération	Facilitation

Une boîte à outils allégée pour des réformes plus efficaces

La comparaison de ce tableau avec les pratiques actuelles met en évidence la mauvaise concordance entre les instruments utilisés et les objectifs poursuivis. Sitôt qu'une réforme est annoncée, la panoplie complète des outils est sortie : expérimentations, innovations, échanges des bonnes pratiques, codes de conduite, appels à projets. Ce déploiement est effectué sans se pré-

14. DÉSAUNAY Cécile et alii, *L'Incitation aux comportements écologiques. Les nudges, un nouvel outil des politiques publiques*, Paris : Futuribles International / La Fabrique écologique, 2016. URL : <https://www.futuribles.com/fr/document/lincitation-aux-comportements-ecologiques-les-nudg/>. Consulté le 15 mars 2017. (Voir aussi l'encadré page suivante [NDLR].)

LES NUDGES, UN OUTIL COMPLÉMENTAIRE POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Pour faire évoluer les comportements des individus, les pouvoirs publics disposent traditionnellement de quatre types d'outils : l'information et la sensibilisation, l'incitation financière, la législation (interdiction ou obligation) et l'exemplarité. Pour les compléter, une cinquième famille d'outils, le *nudge*, a été imaginée par Cass Sunstein (juriste) et Richard Thaler (économiste) en 2008. Ce concept, que l'on peut traduire en français par « coup de pouce » ou « coup de coude », repose sur l'idée que les comportements individuels sont souvent influencés au dernier moment par un certain nombre de facteurs plus ou moins conjoncturels (humeur, opinion des proches, offre disponible au moment de faire son choix, etc.). Pour les orienter, l'information, l'incitation financière, la contrainte et la sanction peuvent donc être moins efficaces que la mise en place d'incitations douces, présentes au moment de la prise de décision¹. Les *nudges* peuvent ainsi reposer sur différents leviers : le choix par défaut (comme le recto verso sur les imprimantes), le recours aux présentations ludiques, la modification de l'ordre de présentation des choix, etc.

Les *nudges* sont par exemple de plus en plus utilisés dans le domaine de la restauration, notamment pour réduire le gaspillage alimentaire et / ou pour favoriser la consommation de certains

aliments. Les cantines (scolaires ou d'entreprise) peuvent ainsi disposer au début du présentoir les fruits et légumes, utiliser un code couleur pour renseigner sur le nombre de calories, réduire la taille des assiettes (tout en permettant aux personnes de se resservir), etc.

Autre exemple : les « gâchimètres » à pain, qui sont utilisés par certaines cantines scolaires pour permettre aux enfants de visualiser l'ampleur du gaspillage alimentaire qu'ils génèrent au quotidien. Une grande cuve en plastique avec différents niveaux recueille tout le pain non consommé (cf. photo ci-dessous), et un bilan est effectué chaque semaine pour inciter les élèves à ne se servir en pain que lorsqu'ils sont sûrs de le manger.



Le « gâchimètre » à pain de Louhans.

Source : *Le Journal de Saône-et-Loire*, 15 décembre 2012.

URL : <http://www.lejdl.com/bresse/2012/12/15/trop-de-pain-jete-a-la-cantine>. Consulté le 15 mars 2017.

Les *nudges* apparaissent aussi comme un outil efficace pour inciter les individus à jeter leurs ordures à la poubelle et à les trier, ou encore pour encourager l'exercice physique. Ils suscitent un intérêt croissant des pouvoirs pu-

1. THALER Richard H. et SUNSTEIN Cass R., *Nudge : la méthode douce pour inspirer la bonne décision*, Paris : Vuibert, 2010 (traduction de *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven : Yale University Press, 2008).

blics à l'étranger, car ils présentent deux avantages majeurs : ils ne restreignent pas les libertés individuelles et ont un coût limité, alors que leur impact peut être significatif. Les *nudges* peuvent donc représenter un outil complémentaire, permettant de prendre en compte la dimension psychologique des comportements. Néanmoins, pour être vraiment efficaces,

les *nudges* ne doivent pas imposer des normes sociales mais être utilisés au service d'objectifs de société partagés (par exemple le « facteur 4 » ou la transition écologique). En effet, dans le cas contraire, ils risquent d'apparaître comme des moyens de manipuler les comportements individuels, et donc d'être rejetés.

Futuribles

Sources : DÉSAUNAY Cécile et alii, *L'Incitation aux comportements écologiques. Les nudges, un nouvel outil des politiques publiques*, Paris : Futuribles International / La Fabrique écologique, 2016. URL : <https://www.futuribles.com/fr/document/lincitation-aux-comportements-ecologiques-les-nudg/>. consulté le 15 mars 2017.

occuper des échelles temporelles différentes sur lesquelles ces outils produiront leurs effets, et sans analyse préalable des motivations des acteurs ou des usagers, qui permettront d'accroître l'efficacité des mesures et de les pérenniser. Il n'est pas surprenant qu'un tel manque de discernement produise ensuite de multiples déconvenues parmi les innovateurs, les gestionnaires, les collectivités et, finalement, chez le législateur. Cette confusion discrédite l'ensemble des entreprises de transformation sociale et répand auprès des citoyens l'idée d'inutilité, voire de nocivité des réformes.

L'incapacité de l'action publique à se transformer et surtout à impulser les changements nécessaires dans la société trouve donc, en grande partie, son origine dans ce désordre. Celui-ci peut être imputable à de l'ignorance, mais plus probablement à la permanence du regard surplombant de l'État central sur la société. Cette attitude le conduit à repousser tout ce qui pourrait remettre en cause la mise à distance qu'il pratique systématiquement à l'égard de ses interlocuteurs — partenaires ou administrés — et à négliger toute solution qui n'est pas immédiatement à la taille nationale, par défaut d'apprentissage et de capitalisation.

Relever le défi — ou ce qui est considéré comme tel — de la transformation sociale supposerait, non seulement de respecter les règles propres à chaque technique, mais aussi de remettre à plat une grande partie des dispositifs d'appui au changement pour vérifier leur pertinence et mieux faire correspondre les instruments aux objectifs visés. Il y a fort à parier qu'en pratiquant ainsi, les problèmes récurrents du passage à l'échelle et de la pérennisation se résoudreont aisément. Il suffit juste de mieux utiliser la boîte à outils et de l'alléger. ■



SOUSCRIVEZ À LA PROSPECTIVE AND STRATEGIC FORESIGHT TOOLBOX

L'association Futuribles International et CAP Prospective ont engagé la réalisation d'une **boîte à outils des approches, méthodes et techniques de la prospective stratégique**, en anglais, sous la forme d'une étude multi-clients. Ce projet vise à fournir, aux organisations désireuses de mobiliser les approches prospectives pour nourrir leurs réflexions stratégiques et leurs politiques d'innovation, **des fiches aisément appropriables** leur permettant de définir les approches pertinentes à envisager au regard de leurs objectifs, de sélectionner les méthodes et outils efficaces compte tenu des ambitions de leur démarche et des moyens dont elles disposent pour la réaliser.

La première originalité de ce projet est de proposer des fiches mêlant les approches et méthodes du *strategic foresight* anglo-saxon et de la prospective à la française, la seconde est de mettre en évidence de manière pratique les liens de la prospective avec la veille, avec la conception et la gestion de l'innovation, avec l'aide à la décision et la formulation des stratégies. Une place particulière est donnée aux approches et outils collaboratifs. Chaque technique présentée est illustrée. Cette boîte à outils vise à combler le vide actuellement ressenti par tous les professionnels de l'anticipation stratégique.

Plusieurs fiches ont déjà été publiées (« Prediction Markets », « Aspirational Futures », « Causal Layered Analysis », « Scenario Building: The 2x2 Matrix Technique »). Si ce projet vous intéresse, **vous pouvez en devenir partenaire**, en assurant une partie de son financement, en contribuant à l'orienter en fonction de vos attentes, et en bénéficiant, avec les autres organismes financeurs, de l'exclusivité de ses résultats pendant un an.

Tarif de souscription :

à partir de 10 000 euros hors taxe / 12 000 euros TTC (TVA de 20 % incluse)*

**Les membres partenaires de Futuribles International bénéficient d'une remise de 25 % sur ce tarif.*

Un **descriptif** plus précis du projet et un bulletin de souscription peuvent être téléchargés à l'adresse suivante <https://www.futuribles.com/fr/viewer/pdf/8187>

Informations / contact : Corinne Roëls, secrétaire générale de Futuribles
Tél. + 33 0(1) 53 63 37 71 • E-mail croels@futuribles.com

Les comportements, levier de la transition écologique ?

COMPRENDRE ET INFLUENCER LES COMPORTEMENTS
INDIVIDUELS ET LES DYNAMIQUES COLLECTIVES

PAR SOLANGE MARTIN ET ALBANE GASPARD ¹

La mise en œuvre de la transition écologique — qui consiste principalement à réduire fortement les consommations d'énergie et de matières premières dans nos sociétés — nécessite, au-delà des politiques en énonçant les grands axes, de substantiels changements à l'échelle collective, mais aussi, bien évidemment, à l'échelle individuelle. Or, si le principe de s'engager sur la voie de la transition fait en général consensus, lorsqu'il s'agit de faire évoluer nos usages et pratiques, les choses se compliquent. Peut-on — et comment — agir sur les comportements individuels et sur les dynamiques collectives, en particulier dans cette optique de transition écologique ?

Solange Martin et Albane Gaspard se sont penchées sur cette question pour le compte de l'ADEME et nous livrent ici le fruit de leur travail. Elles soulignent l'apport des sciences sociales et humaines pour comprendre les comportements à l'échelle individuelle et dans leur dimension collective, et présentent différentes voies d'actions possibles pour les infléchir. Mais compte tenu des intrications entre les différentes échelles, il est essentiel, pour agir efficacement sur les comportements, de combiner les approches, les outils et les acteurs, et de bien analyser et comprendre les pratiques sociales avant la mise en œuvre de projets ou mesures politiques. S.D. ■

1. Sociologues, ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), service Économie et prospective.

Le changement de comportement et, plus largement, l'évolution des modes de vie sont devenus des enjeux clés de la transition écologique. S'il existe un accord sur la nécessité de modifier les usages et les pratiques, les actions à conduire sont plus complexes à définir et à mettre en œuvre.

C'est pour cette raison que nos collègues ingénieurs ainsi que les acteurs de terrain (collectivités territoriales notamment) viennent consulter les deux sociologues que nous sommes à l'ADEME avec une attente de solutions et de méthodologies définitives à mettre en œuvre mécaniquement, une bonne fois pour toutes ! Attente d'ingénieurs et d'opérationnels forcément déçue par un matériau humain complexe, sur lequel il reste néanmoins possible d'agir à condition de penser son action en fonction des caractéristiques de sa cible et de son contexte. De fait, les outils abondent : communication et *marketing*, accompagnement au changement, incitations économiques, obligations juridiques..., et encore, plus récemment, *nudges* (« coups de coude » en français, qui sont des incitations discrètes visant à faire évoluer les comportements individuels). Comment s'y retrouver ? Quelle est la pertinence relative de chacun ? Y a-t-il quelques certitudes en la matière ?

Répondre à ces questions implique d'étudier les multiples facettes de ce qu'on appelle, dans le langage courant, un « comportement », et de faire appel, pour cela, à un ensemble de disciplines qui analysent le comportement humain dans toutes ses dimensions : les sciences humaines et sociales. L'économie, la psychologie, la psychosociologie, la sociologie, l'anthropologie..., se distinguent par la manière d'analyser les actions humaines et, en particulier, par la focale utilisée. Certaines partiront plutôt de ce qui se passe au niveau individuel, d'autres des petits groupes auxquels l'individu appartient, d'autres encore des catégories sociales et des sociétés, d'autres enfin intégreront d'emblée l'environnement physique et matériel dans leur analyse.

Les apports respectifs de ces sciences pointent vers des leviers d'action différents qui se traduisent directement en outils d'action. Elles permettent de comprendre le champ de pertinence des différents instruments visant la modification des comportements. Choisir les instruments à mettre en œuvre nécessite, en effet, d'en comprendre les soubassements théoriques. Comment abordent-ils la question du changement de comportement, et comment cette façon de l'aborder explique-t-elle la réponse qu'ils y apportent ? Quels sont les liens qui existent entre les différentes focales ou échelles d'action ?

L'échelle individuelle : nécessaire mais pas toujours suffisante

Lorsqu'on évoque le comportement individuel, on pense tout d'abord — évidemment — à l'individu. Une première façon d'aborder la question du changement de comportement des individus est donc de les étudier eux-mêmes. Ce qui pourrait apparaître comme une évidence n'en est pourtant pas une, en raison d'autres manières de poser le problème et d'y répondre.

Cette focale sur l'individu et son environnement social et matériel proche a toutefois le mérite d'être intuitive. Elle est plus particulièrement celle de la microéconomie, de la psychologie et de la psychosociologie. Elle permet de mettre en évidence de nombreux leviers actionnables pour faire évoluer les comportements.

Les approches par l'individu

Pour commencer, la microéconomie néoclassique ² nous apprend que l'individu est rationnel en tant qu'il maximise son intérêt personnel. Il réagit au signal-prix en fonction de ses préférences et sous contrainte budgétaire. Les outils afférents relèvent des incitations économiques visant à modifier le coût (ou les bénéfices) des comportements qui présentent des externalités environnementales négatives (ou positives). Par exemple, l'instauration d'un péage urbain ou la mise en place d'indemnités kilométriques vélo s'appuient sur la rationalité économique des individus pour qu'ils réduisent leurs trajets en voiture. Ces outils ont fait la preuve de leur efficacité mais aussi de leurs limites, tenant notamment aux postulats anthropologiques qui les fondent.

Avec une focale toujours portée sur l'individu, la psychologie nous éclaire sur les processus mentaux (les émotions, les raisonnements, etc.) et les liens entre pensée et action. Pour les modèles cognitifs, la pensée précède l'action, et le changement de comportement nécessite qu'une information soit délivrée à l'individu pour le persuader d'agir. Cette approche est au cœur des campagnes de communication, de l'éducation à l'environnement, et des différentes formes de *marketing* (social, individualisé). Lorsqu'il s'agit toutefois de changer des habitudes très ancrées, il s'avère bien souvent nécessaire d'aller au-delà de la simple fourniture d'information. Les modèles comportementalistes considèrent, eux, que la pensée suit l'action ³. Ils ouvrent sur de nouveaux leviers d'action, comme par exemple renforcer les comportements par l'envoi de récompenses ou de sanctions, ou encore placer les individus dans une situation qui les engage. Ces approches semblent plutôt efficaces, au moins à court terme, sur des individus non réfractaires et sur des comportements qui n'exigent pas de trop gros efforts. La psychologie ⁴ nous apprend également que le changement est un processus qui suit différentes étapes et peut ne pas être linéaire. Les outils à déployer ne seront pas les mêmes en fonction de l'étape dans laquelle les individus se trouvent vis-à-vis du comportement souhaité.

2. WALRAS Léon, *Éléments d'économie politique pure, ou théorie de la richesse sociale*, Paris : Economica, vol. 8 des *Œuvres économiques complètes d'Auguste et Léon Walras*, 1988 (1874) ; JEVONS William Stanley, *La Théorie de l'économie politique*, Paris : Giard et Brière, 1909 (1871), 404 p. ; Menger Carl, *Principles of Economics*, New York : New York University Press, 1976 (1871), 328 p.

3. WATSON John B., « Psychology as the Behaviorist Views It », *Psychological Review*, vol. 20, 1913, p. 158-177.

4. PROCHASKA James et DiCLEMENTE Carlo, « Stages and Processes of Self-Change of Smoking: Toward an Integrative Model of Change », *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 51, n° 3, 1983, p. 390-395.

À la rencontre entre ces deux premières approches, l'économie comportementale et expérimentale a enrichi les postulats de l'économie néoclassique sur la rationalité humaine en introduisant les dimensions psychologiques et morales dans l'analyse ⁵. Cela a permis de mettre en évidence des biais cognitifs (aversion au risque, biais de confirmation, dissonance cognitive...) qui empêchent les individus de décider de façon totalement rationnelle. Les *nudges*, très à la mode à l'heure actuelle, sont directement inspirés par ces approches ⁶. Leur efficacité, réelle, reste cependant encore à démontrer à long terme et pour des comportements nécessitant des efforts importants. Quant à l'économie hétérodoxe ⁷, elle a mis en évidence une tout autre forme de rationalité, limitée, procédurale et adossée à des réalités non économiques telles que les routines, les conventions ou les institutions. La question de la rénovation de l'habitat par les particuliers se prête bien à ce type d'analyse en termes de rationalité biaisée ou limitée. De fait, les individus ont du mal à consentir à des investissements dont la rentabilité est non seulement future, mais aussi incertaine. Par ailleurs, les ménages auront plus tendance à interroger un proche qu'à demander des devis à l'intégralité des artisans de leur territoire et de les comparer finement...

Les approches par l'individu dans des petits groupes

D'autres approches telles que la théorie des jeux en économie et la psychosociologie vont chercher à replacer l'individu et son comportement au sein d'un groupe.

La théorie des jeux étudie les choix rationnels que font les individus en modélisant explicitement les interdépendances stratégiques entre les joueurs ⁸. Elle a mis en évidence que chacun peut agir de façon totalement rationnelle à son niveau, et néanmoins totalement contre-productive pour l'ensemble du groupe et donc *in fine* pour lui-même. Au sein d'une copropriété, par exemple, tout le monde peut avoir intérêt à rénover, mais qui veut supporter la lourdeur de la démarche ? Comment s'assurer que les efforts financiers soient justement répartis en fonction des gains futurs ? La théorie des jeux permet de comprendre que si le changement de comportement souhaité implique une action de groupe, il sera nécessaire de mettre en place un dispositif pour faciliter la coordination et / ou d'agir sur la distribution des gains et des pertes entre les membres d'un groupe.

5. KAHNEMAN Daniel et TVERSKY Amos, « Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk », *Econometrica*, vol. 47, n° 2, mars 1979, p. 263-292.

6. THALER Richard H. et SUNSTEIN Cass R., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven : Yale University Press, 2008, 293 p. (analysé in *Futuribles*, n° 353, juin 2009, p. 71-79 ; voir aussi l'encadré en page 30 de ce numéro [NDLR]).

7. SIMON Herbert Alexander, *Models of Man: Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Behavior in a Social Setting*, New York : John Wiley and Sons, 1957, 287 p.

8. MORGENSTERN Oskar et VON NEUMANN John, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton : Princeton University Press, 1944, 776 p. ; NASH John F., « Equilibrium Points in *n*-person games », *Proceedings of the National Academy of Science*, vol. 36, n° 1, 1950, p. 48-49.

Le groupe est également l'objet d'étude de la psychosociologie, qui s'intéresse à l'influence des relations interindividuelles sur l'individu ⁹. Un apport de cette discipline est de montrer la force du conformisme social, notamment au sein des groupes de pairs (famille, collègues, amis...). C'est à cette échelle que jouent les dispositifs qui cherchent à activer les normes sociales et l'émulation entre groupes tels le défi Familles à énergie positive ¹⁰ ou les dispositifs d'affichage qui comparent votre consommation d'énergie à celle de vos voisins. L'efficacité de cette approche sera directement liée à la sensibilité des individus aux normes sociales et à la capacité de modifier ces dernières.

Les approches par l'individu dans son environnement matériel proche

Reste que les individus ne sont pas les seuls à agir à l'échelle « micro » : l'action est distribuée entre les individus, les objets, les techniques et les autres réalités matérielles qui les entourent ¹¹. Ce constat est au cœur de disciplines comme l'anthropologie et la sociologie des sciences, des techniques et de l'environnement. Elles nous invitent à analyser la façon dont les réalités matérielles permettent, orientent et interdisent certaines actions, et donc également à jouer sur l'environnement physique proche des individus pour modifier leurs comportements. Les leviers d'action se situent alors à la fois au niveau de l'interaction entre l'individu et les objets techniques (c'est l'objet de l'ergonomie ou du *design*), et au niveau de l'urbanisme à l'échelle du quartier (aménagement opérationnel et ambiances urbaines).

L'échelle collective : les autres cartes à jouer

Les outils présentés jusqu'ici reposent sur l'hypothèse implicite que les individus ont la capacité de changer leurs comportements ¹². Or, l'ensemble des réalités économiques, matérielles, normes sociales, rythmes sociaux dans lesquels les individus sont insérés, contribue fortement à configurer la marge de manœuvre dont ces derniers disposent pour évoluer à leur échelle. L'apport des sciences sociales, en particulier la sociologie, l'anthropologie mais

9. ASCH Solomon, « Effects of Group Pressure upon the Modification and Distortion of Judgments », in Harold GUETZKOW (sous la dir. de), *Groups, Leadership and Men*, Pittsburgh : Carnegie Press, 1951, p. 177-190 ; LEWIN Kurt, « Décisions de groupe et changement social », in André LÉVY (sous la dir. de), *Psychologie sociale. Textes fondamentaux anglais et américains*, Paris : Dunod, 1978 (1965), tome 2, p. 498-519.

10. Voir la page *Web* de l'association PrioriTerre présentant ces défis : <http://www.familles-a-energie-positive.fr/>

11. LEROI-GOURHAN André, *L'Homme et la matière. Tome 1, Évolution et techniques*, Paris : Albin Michel, 1943, 367 p.

12. WALLENBORN Grégoire, « How to Attribute Power to Consumers? When Epistemology and Politics Converge », in Edwin ZACCAÏ (sous la dir. de), *Sustainable Consumption, Ecology and Fair Trade*, Londres : Routledge, 2007, p. 57-69.

aussi l'économie, ne réside pas seulement dans l'identification de leviers au niveau « micro ». Celles-ci pointent aussi vers d'autres leviers aux niveaux plus « méso » ou « macro », qui conditionnent bien souvent la pertinence des premiers, et fournissent des éclairages stratégiques indispensables sur les interrelations entre les échelles d'action individuelles et collectives.

La dimension collective des décisions individuelles en économie

On oublie facilement que l'économie, si elle se focalise sur les individus en tant qu'agents économiques, conclut bien souvent à la nécessité de mettre en place des dispositifs collectifs afin de justement permettre le déploiement de la rationalité individuelle. Ainsi, pallier les biais cognitifs ou la rationalité limitée des individus passe par la mise en place de dispositifs qui facilitent ou externalisent le calcul d'optimisation, et qui vont au-delà d'un bien ou d'un service uniquement appréhendé au travers d'un signal-prix. Les offres intégrées à la rénovation visent cet objectif. Celles-ci consistent, en effet, à proposer un ensemble de services « clefs en main » (diagnostic énergétique, contractualisation avec des entreprises en charge de la réalisation des travaux, plan de financement, accompagnement, etc.) qui permettent de compenser les capacités de traitement d'information limitées d'un individu ou d'un ménage. Autre exemple, permettre aux individus d'exprimer leurs éventuelles préférences liées à la qualité environnementale des biens et des services implique de mettre en place des labels, certifications ou tout autre dispositif institutionnalisé et plus ou moins volontaire d'information sur la qualité (et pas seulement sur le prix). L'obligation d'affichage des étiquettes énergie sur l'électroménager en est un exemple. L'efficacité, prouvée, de ces signaux de qualité dépend cependant de leur lisibilité et de leur fiabilité.

Plus radicalement, le pouvoir d'influence des consommateurs sur les producteurs peut se discuter. En effet, ces derniers ne disposent pas directement du pouvoir de produire ou d'investir dans les biens et les services qu'ils souhaiteraient acheter. Les producteurs mettent, par ailleurs, tout en œuvre pour orienter la demande vers les biens et services qu'ils proposent¹³. Selon certains auteurs¹⁴, les fondements réels de la capacité d'agir en matière de consommation ne se situent pas au niveau du consommateur mais à celui du producteur. Si les consommateurs ne décident plus de leurs propres préférences, il devient nécessaire de jouer sur l'offre pour faire évoluer la demande et ses impacts. Ce n'est plus alors le comportement des consommateurs qu'il faut cibler pour qu'il évolue, mais bien celui des producteurs.

13. GALBRAITH John Kenneth, *The Affluent Society*, Boston : Houghton Mifflin, 1958, 276 p.

14. APPADURAI Arjun, *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis et Londres : University of Minnesota Press, 1996, vol. I, 248 p. ; WILHITE Harold, « Will Efficient Technologies Save the World? A Call for New Thinking on the Ways that End-use Technologies Affect Energy Using Practices », *ECEEE (European Council for an Energy Efficient Economy) Summer Study*, 2007, p. 23-30.

La dimension collective des actions individuelles en sociologie et en anthropologie

L'un des apports de la sociologie¹⁵ et de l'anthropologie est de montrer que les actions des individus produisent collectivement des effets systémiques (règles, normes, institutions) qui viennent ensuite cadrer les actions individuelles. Ce cadrage, plus ou moins déterministe, est aussi plus ou moins conscient pour les individus. Pour cette raison, d'ailleurs, ces disciplines utilisent peu le vocable de « comportement ». Ce terme, parce qu'il correspond à une focale centrée sur l'individu, n'est pas adapté à leur perspective, qui prend en compte des collectifs. Ces disciplines parlent plus couramment d'« usages » ou de « pratiques »¹⁶, qui recouvrent l'action dans son contexte de déploiement, c'est-à-dire associée à des représentations symboliques, des normes sociales, des institutions, des cultures et des civilisations, mais aussi des objets matériels et des systèmes techniques.

Premier enseignement : la société est composée de différentes catégories sociales ou groupes sociaux, qui peuvent être caractérisés par des variables sociodémographiques ou de moments de vie. Les actions des individus sont, pour des raisons identitaires d'affiliation et de distinction, l'expression de groupes sociaux auxquels ils appartiennent. Par exemple, face à un renchérissement des prix de l'énergie, les professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) inférieures auront tendance à restreindre leur consommation, alors que les PCS supérieures privilégieront l'investissement dans de nouveaux équipements¹⁷. La pertinence des différents outils de changement de comportement est donc à évaluer en intégrant la façon dont ils peuvent être appréhendés par les différentes catégories et groupes.

Deuxième enseignement : les différentes composantes de la société et la structuration sociale elle-même évoluent. Vouloir modifier les comportements ou les pratiques implique de connaître les dynamiques du changement social, les grandes tendances d'une société et les signaux faibles susceptibles de préfigurer des généralisations à venir. Comment positionner son action dans une société qui s'individualise ? Dont le rythme de vie s'accélère ? etc. Les comportements souhaités sont-ils en cohérence ou non avec les évolutions sociales, de quels groupes sociaux en particulier ? Est-il possible de s'appuyer sur certains mécanismes de changement social (dont le phénomène d'imitation et de distinction entre groupes sociaux¹⁸) pour choisir la cible de son action ?

15. WEBER Max, *Économie et société*, Paris : Pocket, 1995 (1922), 410 p. ; DURKHEIM Émile, *Les Règles de la méthode sociologique*, Paris : Flammarion, 1988 (1894), 254 p.

16. SHOVE Elizabeth, « Beyond the ABC: Climate Change Policy and Theories of Social Change », *Environment and Planning A*, vol. 42, n° 6, juin 2010, p. 1273-1285.

17. BRISEPIERRE Gaëtan, *Analyse sociologique de la consommation d'énergie dans les bâtiments résidentiels et tertiaires. Bilan et perspectives*, Paris : Bureau d'études sociologiques GBS, rapport pour l'ADEME, 2013, 51 p.

18. BOURDIEU Pierre, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris : éd. de Minuit, 1979, 672 p.

Troisième enseignement : il existe des normes sociales structurantes, très ancrées dans une culture donnée, sur lesquelles il est difficile (mais non impossible) d'agir¹⁹. Certaines réalités anthropologiques, constitutives de notre humanité ou propres à chaque civilisation, culture, ou société, sont extrêmement difficiles à faire évoluer. Plus les normes seront largement partagées, avec une forte sanction sociale en cas de non-respect, moins il sera pertinent d'en attendre une évolution rapide. Confort, hygiène, mobilité font partie de ces normes sociales structurantes de nos sociétés actuelles, qui sont peu porteuses du point de vue de la transition écologique.

Il reste néanmoins possible d'essayer d'agir à ce niveau. Tous les outils (communication, économie...) comportent une dimension normative. Toutefois, ce sont les normes formelles qui sont les plus adaptées en tant qu'elles consistent à énoncer ce qui est permis ou non, et donc ce qui est bien ou non, de façon d'emblée massifiée et contraignante. C'est ce que fait la réglementation en supprimant ou en restreignant le choix dont disposent les individus (interdiction de circulation des véhicules polluants en centre-ville, vitesse limitée en cas de pic de pollution). L'enjeu central de ces normes juridiques demeure leur articulation avec les normes sociales. Une réglementation perçue comme illégitime sera très coûteuse à faire respecter alors que d'autres (l'interdiction des sacs plastiques en caisse en 2016, par exemple) pourront faire basculer les mœurs très rapidement. Cette adéquation n'est ni automatique ni immédiate, mais elle peut se travailler, à condition de s'inscrire au moins dans le moyen terme.

Quatrième enseignement : la société est contrainte par son histoire et par les orientations sociales et techniques du passé. Elle est en réalité le résultat de choix successifs qui vont définir non seulement sa capacité à évoluer dans une direction ou une autre, mais aussi les modalités de cette évolution²⁰. L'Histoire ainsi que la socio-anthropologie des techniques montrent comment ces éléments se combinent pour former des régimes sociotechniques, qui se définissent comme des « configurations d'objets, d'institutions, de règles et de normes assemblées et maintenues pour accomplir des activités économiques et sociales²¹ [traduction ADEME] ». Les réalités sociotechniques ont une dimension macrosystémique²². Le choix, à un moment donné, de la source d'énergie fossile, marque durablement les sociétés développées et leur capacité à définir une trajectoire de développement technologique différente. Le poids de l'héritage sociotechnique d'une société donnée sur les comportements des individus qui la composent, et l'exis-

19. DEMEULENAERE Pierre, *Les Normes sociales. Entre accords et désaccords*, Paris : Presses universitaires de France, 2003, 304 p.

20. BRAUDEL Fernand, *Écrits sur l'Histoire*, Paris : Flammarion, 1969, 314 p.

21. BERKHOUT Frans, SMITH Adrian et STIRLING Andy, *Socio-technological Regimes and Transition Contexts*, Brighton : Science & Technology Policy Research (SPRU), *Electronic Working Paper*, 2003, p. 1.

22. GRAS Alain, *Le Choix du feu. Aux origines de la crise climatique*, Paris : Fayard, 2007, 281 p.

tence d'un phénomène comme la dépendance au sentier ²³ invitent à agir sur les éléments physiques structurants par le biais de politiques de planification urbaine et territoriale, aussi bien que sur les technologies, qui « résultent de choix industriels, encadrés par des politiques publiques ²⁴ ». Encore une fois, si l'individu n'a pas ou plus les clefs de son propre comportement, ce sont d'autres réalités ou d'autres acteurs qu'il faut cibler pour le faire évoluer.

Conclusion

Un détour par les sciences sociales permet de comprendre la complexité du comportement des individus. Les intrications entre les différentes échelles d'analyse ou d'action mettent en lumière trois nécessités : considérer (toujours) mais dépasser (systématiquement) une échelle d'action seulement individuelle ; combiner les approches, les outils, les acteurs ; et enfin, prendre le temps de comprendre les pratiques sociales à faire évoluer avant de lancer des projets, mesures ou politiques.

La nécessité de prendre en compte et dépasser l'échelle d'action individuelle

Pour commencer, les sciences humaines et sociales nous rappellent que les déterminants du changement de comportement sont certes individuels, mais aussi collectifs : l'individu est aidé et / ou limité dans son action par les réalités économiques, sociales et matérielles des collectifs et des environnements dans lesquels il évolue. Les marges de manœuvre de l'évolution des comportements individuels ne se situent pas toutes à l'échelle de l'individu et ne dépendent pas toutes de son bon vouloir. Chercher à faire évoluer les comportements ne peut donc pas faire l'économie d'une réflexion et d'une action au niveau collectif. C'est à cette condition que les évolutions nécessaires pourront avoir lieu et s'inscrire, dans la durée, à une échelle qui soit appropriée aux enjeux énergétiques et écologiques.

Ce constat permet de nuancer l'accent mis ces dernières années sur le comportement individuel comme axe majeur des politiques de transition écologique. Cette focalisation sur la responsabilité individuelle est interprétée différemment selon les auteurs : reconnaissance de l'autonomie des individus dans des sociétés démocratiques et « correction morale de l'individualisme ²⁵ » pour certains, conséquence de l'effacement de l'État et du trans-

23. Théorie expliquant comment un ensemble de décisions passées peut influencer sur les décisions futures — classiquement traduite comme le poids de l'habitude (NDLR).

24. BESLAY Christophe et ZÉLEM Marie-Christine, « Introduction. Pour une sociologie de l'énergie », in Christophe BESLAY et Marie-Christine ZÉLEM (sous la dir. de), *Sociologie de l'énergie. Gouvernance et pratiques sociales*, Paris : CNRS (Centre national de la recherche scientifique) Éditions, 2015, p. 17.

25. ETCHÉGOYEN Alain, *La Vraie Morale se moque de la morale*, Paris : Seuil, 1999, 240 p.

fert de la responsabilité des arbitrages aux individus pour d'autres ²⁶. Ces interrogations sont d'autant plus d'actualité dans le contexte de développement des incitations environnementales de type *nudge*, promues par leurs concepteurs dans une optique explicite de redimensionnement à la baisse de la place de l'État dans la société ²⁷. Or, loin de restreindre les capacités d'action en matière de modification des comportement individuels, la prise en compte de la dimension collective qui cadre les marges de manœuvre des individus ouvre sur une multiplicité de pistes d'action, cette fois au niveau collectif, qui vont de la labellisation volontaire des produits et services par les acteurs économiques eux-mêmes, aux interdictions réglementaires imposées par les pouvoirs publics, en passant par le développement de nouvelles technologies ou de nouveaux modes d'organisation. Vu l'ampleur des enjeux, il est illusoire de penser pouvoir se priver d'un niveau d'action.

En effet, si l'on regarde précisément les enjeux de la transition énergétique et écologique, il s'avère que la marge de manœuvre à l'échelle individuelle est réelle mais limitée. L'opération Foyers témoins « Déchets » a par exemple montré que l'adoption de gestes simples permettait d'obtenir une réduction de 21 % du volume de déchets ménagers (réduction des déchets triés et résiduels, par personne, à nombre de repas constant, sur trois mois) ²⁸. Autre exemple, les participants au défi Familles à énergie positive réalisent en moyenne une économie de 12 % sur leur consommation d'énergie à la maison ²⁹. Ces chiffres sont cependant à mettre en regard de l'ampleur de la transition écologique. Les exercices prospectifs jouent ici un rôle crucial. Ils mettent en évidence que seule l'articulation de leviers à l'échelle individuelle (la fréquence des voyages en avion, le régime alimentaire, les taux d'équipement en biens électriques et électroniques, etc.) et à l'échelle collective (la répartition des activités sur un territoire, l'éco-conception des produits, l'offre de transports collectifs, etc.) permet d'atteindre des gains énergétiques à la hauteur des objectifs du « facteur 4 ³⁰ » ³¹. Un tel constat conduit à élargir la question du changement de comportement à celle des modes de vie, c'est-à-dire des changements systémiques nécessaires pour rendre possible, orienter, cadrer l'action individuelle.

26. SALLES Denis, « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, hors-série n° 6, novembre 2009. URL : <http://vertigo.revues.org/9179>. Consulté le 2 mai 2017.

27. THALER Richard H. et SUNSTEIN Cass R., *op. cit.*

28. *Évaluation de l'opération « Foyers témoins »*, rapport d'étude d'Ernst & Young pour l'ADEME, 2009.

29. Voir l'édition 2014-2015 du défi « Familles à énergie positive » de l'association PrioriTierre.

30. Le facteur 4 correspond à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 75 % à l'horizon 2050 par rapport à 1990.

31. Voir *Mieux vivre en région Nord-Pas-de-Calais. Pour un virage énergétique et des transformations sociétales*, Virage énergie Nord-Pas-de-Calais, 2016. URL : http://wordpress.virage-energie-npdc.org/wp-content/uploads/2016/01/Virage-%C3%A9nergie-NPdC_Rapport-complet-%C3%A9tude-mieux-vivre_mars2016.pdf. Consulté le 11 mai 2017.

La nécessité d'articuler les outils, les acteurs et les échelles d'action

Les sciences humaines et sociales nous apprennent également qu'il n'existe pas de solution miracle pour faire évoluer les comportements, de levier ou d'outil dont la validité soit universelle. Chacun présente des intérêts limités et circonstanciels tant l'humain et la société sont des réalités complexes et contextualisées.

Cela invite à réfléchir à la complémentarité des outils à mettre en place pour faire évoluer une pratique sociale donnée. Agir sur les normes sociales via la communication ou l'effet d'entraînement des petits groupes, trouvera vite ses limites si aucune infrastructure matérielle n'est mise à la disposition des ménages comme facilitation du changement (par exemple, faire une campagne de communication pour les modes de transport doux dans un territoire où les pistes cyclables sont inexistantes ou mal adaptées au quotidien des habitants). À l'inverse, la mise en place d'infrastructures matérielles doit se doubler d'un travail afin de faire évoluer les représentations des individus quant à la possibilité pour eux de les utiliser (accompagner la mise en place de pistes cyclables adaptées au quotidien des habitants de programmes de *marketing* individualisé, par exemple).

De même, cela fait apparaître la nécessité d'articuler les échelles d'action et les acteurs pour rendre possibles les changements individuels et systémiques souhaités. Cette diversité des échelles d'action et des outils renvoie à la diversité des acteurs en capacité d'agir : acteurs nationaux et locaux, publics et privés. Sans un minimum de synergie de leurs actions, il semble illusoire d'imaginer œuvrer aux changements individuels et aux indispensables changements collectifs dans lesquels ceux-ci s'inscrivent.

La nécessité de comprendre les pratiques sociales que l'on souhaite faire évoluer avant de lancer un projet

Faire appel aux apports combinés des différentes sciences humaines et sociales est, enfin, crucial pour assurer la pertinence et l'efficacité des actions visant la transition écologique. Ces sciences fournissent, en effet, des savoirs stratégiques sur la structuration de la société, son évolution, ses normes sociales, qui aident à mieux comprendre quels outils sont les plus pertinents pour une situation donnée. Elles invitent à prendre le temps de comprendre la pratique à faire évoluer via une étude fine, nécessairement pluridisciplinaire, des différents facteurs qui contribuent à expliquer un comportement donné. Cette exigence plaide également pour l'étude tout aussi fine et pluridisciplinaire de la (ou des) population(s) cible(s).

Produire ce type d'analyse et de réflexion en amont de l'action amène à revisiter les modes d'élaboration des politiques publiques en les recentrant sur les individus auxquels elles s'appliquent, et sur leurs pratiques dans un environnement social et matériel donné. Il s'agit de partir des individus

réels, de leurs aspirations, de leurs habitudes, de leurs contraintes, etc. Nul doute que sur ce dernier point, les marges de progression sont importantes, dans le domaine de la transition écologique et au-delà. ■

POUR EN SAVOIR PLUS

MARTIN Solange et GASPARD Albane, *Changer les comportements, faire évoluer les pratiques sociales vers plus de durabilité. L'apport des sciences humaines et sociales pour comprendre et agir*, Angers : ADEME (coll. Expertises), 2016, 183 p. URL : <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/changer-les-comportements.pdf>. Consulté le 11 mai 2017.

Voir également une introduction de l'ouvrage en vidéo : « Changer les comportements pour un mode de vie plus durable », septembre 2016. URL : <https://www.youtube.com/watch?v=RAhEoxPf8f4>. Consulté le 11 mai 2017.

le cnam

Le département **Innovation** du Conservatoire national des arts et métiers lance en octobre 2017 deux nouveaux masters (M2) :

- **Prospective, innovation et transformation des organisations**
- **Prospective, innovation et management public**

À travers ces formations, vous ferez l'acquisition de savoirs, de savoir-faire et de méthodes en **prospective, innovation et changement organisationnel** qui vous permettront d'accompagner efficacement la nécessaire **métamorphose** des organisations publiques ou privées.

Pour en savoir plus, une **réunion d'information** se tiendra le **14 septembre 2017 à 18h**, au Cnam, 2 rue Conté, 75003 Paris (accès 37, salle Boris Vian)

Information et inscription : philippe.durance@lecnam.net

Technique et société : l'irrésistible évolution

PAR THIERRY GAUDIN ¹

Le mois de mai 2017 a été marqué par une cyberattaque d'ampleur internationale qui a touché à la fois des entreprises, des organisations publiques, etc., et montré la grande vulnérabilité de nos contemporains au système technique actuel. Le rapport de l'homme à la technique est un élément structurant de notre civilisation, et ce depuis des siècles sinon des millénaires. Néanmoins, les progrès fulgurants auxquels nous assistons depuis le milieu du XX^e siècle en matière scientifique et technique, ainsi que l'élargissement de leur champ d'action aux communications, aux relations humaines, voire au corps humain lui-même, suscitent de plus en plus de questionnements. D'où l'intérêt de l'analyse ici proposée par Thierry Gaudin sur les relations technique / société dans une optique de long terme : que nous dit le passé de ces relations et de la façon dont s'élabore et se diffuse la culture technique ? Quels ont été et quels sont aujourd'hui les moteurs du progrès technique, et que révèlent-ils de nos organisations humaines ? Comment envisager l'évolution à venir du progrès technique, qui repose désormais plus sur les multinationales de l'information que sur les États, et dont le ressort principal consiste en la manipulation des esprits ? Dans un tel contexte, sommes-nous irrémédiablement condamnés à suivre l'évolution du système technique, ou reste-t-il des voies de sortie « par le haut », pour la société, de ce système qui bouscule les échanges économiques et les relations humaines ? S.D. ■

1. Président de la Fondation 2100, membre du *board* de la WFSF (World Futures Studies Federation), ingénieur général des Mines honoraire, membre du Conseil général de l'économie, de l'environnement industriel et des mines. Cet article a été rédigé avec le concours de Jean-Éric Aubert et Dominique Lacroix (Fondation 2100).

L'analyse prospective qui suit va certainement déranger car elle pose des questions difficiles. Mais je crois qu'elle est nécessaire, compte tenu des difficultés auxquelles les populations vont devoir se confronter.

La technique est communément perçue comme étant au service de l'homme. C'est vrai dans un sens, car les hommes inventent des solutions techniques à leurs problèmes ; en fait, l'homme est aussi un apprenti sorcier qui souvent se retrouve piégé par les techniques qu'il a inventées. Et c'est en observant l'évolution des systèmes techniques que nous proposons de construire une prospective.

La question de la technique et celle de l'échange

En 1953, Heidegger, après l'impressionnant déferlement meurtrier de la Seconde Guerre mondiale, après qu'il ait été temporairement interdit d'enseignement à cause de son appartenance au parti nazi, prononçait dans une école d'ingénieurs une conférence inattendue et révélatrice, « La question de la technique ² », dans laquelle il affirmait trois propositions :

- 1) l'essence de la technique n'est rien de technique ;
- 2) l'essence de la technique est l'être lui-même ;
- 3) l'essence de la technique moderne (en 1953) est la réquisition (*Ge-stell*) au nom de la raison.

Autrement dit : la nature est réquisitionnée sous prétexte des besoins de l'homme et, pour réquisitionner la nature, on réquisitionne l'homme lui-même, au nom de la raison. Une raison sous une forme dégradée : la rationalité économique. Or, comme nous allons le voir, cette prétendue rationalité est profondément non rationnelle.

Sans doute, l'approche usuelle des commentateurs de l'actualité, comme des prévisionnistes, part de l'économie et porte donc son attention sur les échanges. La nôtre considère qu'avant de s'intéresser aux échanges, il faut se demander pourquoi il y a échange, et ce que cela signifie pour la vie et la survie.

Prenons le cas du célèbre apologue de Ricardo (1817). Constatant que les quantités de travail nécessaires pour produire du drap et du vin sont différentes en Angleterre et au Portugal, il démontre avec une simple règle de trois que chaque pays a intérêt à se spécialiser dans ses meilleures performances relatives.

Cet apologue est important, car il est à l'origine de toute la doctrine du commerce international et du mouvement de libération des échanges devenu mondial au XX^e siècle, avec son organe de promotion, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ³. Or, cet apologue est un sophisme. En effet, une fois que les pays se sont spécialisés, ils perdent le savoir-faire des fabrications qu'ils ont abandonnées. Ils deviennent donc dépendants des autres et surtout des marchands qui font circu-

2. *Die Frage nach der Technik*, texte publié pour la première fois en 1954 dans *Vorträge und Aufsätze*.

3. Créée en 1995, l'OMC compte 164 pays membres.

ler les produits pour des approvisionnements qui peuvent être vitaux. Ce que Ricardo avait promu comme une libération se transforme alors en servitude.

Il n'est pas surprenant qu'il ait défendu cette thèse : c'était un agent de change prospère d'origine portugaise qui vivait à Londres. Il habillait d'un raisonnement simple et d'apparence neutre la promotion des intérêts de sa profession et des marchands qu'il finançait. C'est donc un discours de circonstance, destiné à inspirer des comportements favorables à ses intérêts et à ceux de ses collègues.

De tels discours de circonstance sont de nos jours si répandus et si largement diffusés par les médias qu'on a du mal à imaginer d'autres façons de s'exprimer. Cependant, ils posent problème car ils perdent de vue les constructions structurelles à long terme, c'est-à-dire les besoins tant de l'espèce humaine que de la nature, et les dangers qu'elles courent l'une et l'autre.

Si nous portons notre regard non plus sur les produits, mais sur les savoir-faire nécessaires à leur fabrication, le tableau est complètement différent car, d'une part un savoir-faire qui n'est plus pratiqué se perd en une génération, et même moins si ceux qui en sont porteurs se trouvent réduits à la pauvreté et, d'autre part, il faut plusieurs générations pour le reconstituer.

Savoir-faire et périodes critiques de l'Histoire

C'est en partant de ce constat que l'on peut éclairer plusieurs périodes

de l'Histoire où le savoir-faire s'est construit et déconstruit :

► **Le Moyen Âge** : après le départ des chevaliers aux croisades (1095), les monastères, en déficit de savoir-faire, se trouvent en difficulté. Ils réagissent par la réforme cistercienne menée par Bernard de Clairvaux : il faut travailler de ses mains, disait-il, et installer les monastères au « désert ». Il s'agissait de prouver sa capacité de survie autonome, d'ailleurs nourrie d'un échange d'expérience avec les autres monastères, transmis par les copistes. Le succès est impressionnant : 700 monastères en deux siècles. Le savoir-faire et la prospérité se répandent dans la société civile, et la densité de population de l'Europe double entre 1100 et 1300.

Malheureusement, l'accroissement des échanges, perturbé par les réformes monétaires de Philippe le Bel, aboutit à une catastrophe : premières famines en 1317, suivies de deux siècles de déclin pendant lesquels la densité de population est divisée par deux.

► **Au XVIII^e siècle, le complot des encyclopédistes** : le savoir-faire était détenu par les corporations et transmis selon le rituel compagnonnique. *L'Encyclopédie* de Diderot, diffusée en 24 000 exemplaires, avec ses volumes de planches, donne accès à ce savoir-faire. De l'autre côté de la Manche, en Écosse notamment, l'intérêt pour les techniques se manifeste aussi : le célèbre apologue d'Adam Smith sur la fabrique d'épingles l'illustre.

Le XVIII^e siècle encyclopédiste est un mouvement européen : *Scottish Enlightenment* en Écosse, *Aufklärung* en Allemagne, *Illuminismo*

en Italie ; les intellectuels se reconnaissent et partagent les mêmes démarches de connaissance. Les effets ne sont pas immédiats. Il faut y ajouter la création des écoles d'ingénieurs et des universités « humboldtiennes ⁴ », mais on ne peut comprendre l'extraordinaire essor industriel du XIX^e siècle et ses conséquences, la colonisation notamment, sans cette diffusion et cette transmission du savoir-faire, qui s'est étendue sur une durée d'au moins deux générations.

► Inversement, à la fin du XX^e siècle (période 1980-2020), les dirigeants industriels des pays développés, constatant que la main-d'œuvre était moins chère et plus docile dans les pays du Sud, y ont transféré leurs fabrications. Ce faisant, ils ont initié un scénario hégélien. Je m'explique : dans sa *Phénoménologie de l'esprit* (1807), Hegel décrit l'évolution de la relation entre le maître et le serviteur. En résumé, le maître confie de plus en plus de responsabilités au serviteur, lequel acquiert le savoir-faire par sa pratique et devient le maître à son tour. Si nous remplaçons « maître » par « pays développés » et serviteur par « pays en développement », n'est-ce pas ce qui s'est produit depuis un demi-siècle ?

Sans doute la littérature économique et politique souligne-t-elle avec force les bienfaits que ce transfert a produits dans les pays qui ont progressivement rejoint le niveau de vie des plus riches. Mais ne faut-il pas s'interroger aussi sur la pérennité et la solidité de la richesse lorsque la spécialisation excessive atrophie les capacités de survie ? La

vulnérabilité des approvisionnements en nourriture, en eau, en énergie des grandes villes n'est-elle pas un risque majeur ?

En somme, les analyses économiques, en focalisant l'attention sur les flux monétaires et financiers, passent à côté de l'essentiel : la culture technique, autrement dit les savoir-faire nécessaires à la survie, qui peuvent être rapidement détruits, mais très lentement reconstruits.

La culture technique

Voyons maintenant les ordres de grandeur : le vocabulaire quotidien de base est de 600 mots, un auteur littéraire de talent utilise environ 6 000 mots, le dictionnaire le plus complet d'une langue comprend 60 000 mots et l'inventaire des techniques a 6 millions de références, soit 100 fois une langue complète, 1 000 fois le vocabulaire d'un grand auteur. Il en résulte qu'à l'intérieur de la technique se constituent des isolats linguistiques qui communiquent difficilement entre eux. Et, lorsqu'ils arrivent à communiquer, se produisent des innovations.

Que se passe-t-il lorsqu'une société néglige la transmission des savoir-faire ? La classe dirigeante crée son propre vocabulaire, qui lui sert à désigner les choses sans vraiment les connaître, et qui sert surtout de signe de reconnaissance à l'intérieur d'elle-même. Elle met en place des écoles pour que ses enfants apprennent ce vocabulaire et soient facilement reconnus par

4. Selon le modèle imaginé par Alexander von Humboldt (1769-1859), grand scientifique allemand.

leurs pairs ⁵. C'est ce qu'on a appelé, par analogie avec l'Empire turc d'autrefois, des *effendis*, et leur classe sociale, l'*effendia* ⁶. Elle enferme la réalité dans une comptabilité, jongle avec les mots et les chiffres, crée de la monnaie quand les tensions l'exigent, jusqu'à ce que la réalité de la technique reprenne ses droits sous forme soit de pénuries, soit d'un transfert de pouvoir à ceux qui ont acquis, parce qu'ils étaient en charge de l'exécution, la culture technique. Mais, pendant que la classe dirigeante installe sa reproduction ⁷, la classe moyenne souffre, déstabilisée, inquiète de son avenir.

Cette approche par la culture technique mène à une critique radicale de ce que l'on a coutume d'appeler la science économique. Celle-ci, en effet, passe à côté de l'évolution des savoir-faire qui ne fait l'objet d'aucune mesure. De plus, ce n'est pas une science car elle fait comme si la monnaie était un étalon et le marché un instrument de mesure. Or, ni l'un ni l'autre ne possèdent les qualités nécessaires pour répondre à ces fonctions. Si ce n'est pas une science, direz-vous, qu'est-ce que c'est ? C'est comme le Canada Dry : cela en a la couleur, l'odeur, mais ce n'en est pas. Je dirais même, vu l'ampleur du discours économique et sa présence quotidienne obsédante, que c'est le leurre par lequel l'espèce humaine a trouvé le moyen de se domestiquer elle-même.

Mais la vie n'est pas si simple, et les réalités finissent toujours par refaire surface après que l'irresponsable court-termisme des humains les ait propulsées jusque dans l'absurde. Les XIX^e et XX^e siècles resteront, à cet égard, exemplaires. Voici pourquoi.

La révolution industrielle

Considérons la civilisation industrielle du XIX^e siècle. Laissons de côté ce que racontent la plupart des livres d'Histoire et regardons la réalité concrète : la montée en puissance de la sidérurgie. Dans un premier temps, celle-ci trouve des débouchés dans la construction de trains et de voies ferrées. Puis ce sont les logements de l'époque haussmannienne, avec leurs armatures métalliques. Lors des grandes expositions, la tour Eiffel, cet étrange monument, le pont Alexandre-III, le Grand et le Petit Palais disent en France la puissance dominante des maîtres de forge.

En ce qui concerne la classe moyenne, l'industrialisation et l'urbanisation à marche forcée, vidant les campagnes et brisant les systèmes familiaux et communautaires, ont été un facteur de déstabilisation mentale et sociale.

Ainsi, à la fin du XIX^e siècle, la France et l'Allemagne se trouvent avec une sidérurgie surpuissante

5. En France, par exemple, la filière Sciences Po- ENA (École nationale d'administration) ; aux États-Unis, les *business schools*...

6. Voir LECERF Yves et PARKER Édouard, *Les Dictatures d'intelligentsias*, Paris : Presses universitaires de France, 1987.

7. Au sens de Bourdieu. Voir BOURDIEU Pierre et PASSERON Jean-Claude, *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris : éditions de Minuit, 1970.

en quête de débouchés. L'historien Luciano Canfora, dans son livre 1914⁸, s'interroge sur le déclenchement de la guerre. Après avoir compilé les données disponibles, il arrive à la conclusion que, si la déclaration de guerre a été assumée en 1914 par l'Allemagne, les classes dirigeantes des deux belligérants souhaitaient le conflit, débouché assuré pour la sidérurgie et la chimie (les gaz de combat et les explosifs) de l'époque. Par rapport à cette situation objective, la question « Qui va porter le chapeau de la déclaration de guerre ? » est du second ordre.

Poursuivons maintenant cette analyse pendant le XX^e siècle : de nouveaux débouchés de la sidérurgie et de la production en série fordiste sont apportés par la diffusion massive de l'automobile, laquelle s'accompagne de la construction de villes immenses et de leurs banlieues. En plus, un nouveau complément du système technique est introduit pendant la guerre de 1914-1918 : celui de l'aviation, qui procède d'une autre métallurgie, celle de l'aluminium, et mobilise, comme l'automobile, du carburant d'origine pétrolière. Vont s'y ajouter les sous-marins et le développement international de la marine militaire et des chars d'assaut, renouvelant les débouchés de l'acier.

Dès lors, faut-il vraiment s'étonner que la nation d'Europe la plus industrielle, humiliée par le traité de Versailles, subissant en 1929 une

crise économique d'ampleur telle que les plus démunis craignaient pour leur survie, se laisse entraîner dans un délire meurtrier, retrouvant les réflexes archaïques des tribus guerrières ? L'effondrement financier de 1929 a été déterminant⁹ pour la Deuxième Guerre mondiale, mais il n'était qu'une conséquence de l'évolution antérieure.

Plus généralement, il est d'usage de chercher l'origine des évolutions historiques dans les initiatives de personnages emblématiques, voire dans l'action souterraine de groupes de pression. Essayer de trouver des responsables est un réflexe ancien de l'esprit humain. Mais c'est négliger des causalités qui nous semblent plus profondes, car elles échappent aux volontés humaines : l'évolution, lente mais irrésistible, des systèmes techniques.

Pour les deux guerres mondiales, les facteurs déterminants ne sont à notre avis ni le sentiment des peuples ni les initiatives des dirigeants, lesquels ne sont que des modalités, mais la nécessité, incontournable, de trouver des débouchés à l'industrie lourde de l'époque. L'expression « industrie lourde » dit bien la lourdeur du système technique, fait d'installations lourdes et coûteuses employant des centaines de milliers d'ouvriers. L'impératif de faire fonctionner ce système a, inévitablement, la priorité. Le reste est au niveau des moyens, et la manipulation des consciences était déjà, au XX^e siècle, au niveau

8. Palerme : Sellerio, 2006.

9. Aujourd'hui la montée des populismes, le Brexit et l'élection de Donald Trump ont des origines semblables : recul, sinon effondrement des classes moyennes avec la mondialisation incontrôlée et les énormes désordres financiers, évolution due au scénario hégélien décrit plus haut.

des moyens ; elle l'est encore plus au XXI^e où les technologies de communication donnent aux propagandistes un accès direct au psychisme des citoyens. En plaçant la cause de sa profession, Ricardo a, en quelque sorte, jeté un sort à notre civilisation.

Impératifs de la technique ?

On peut aussi comprendre le poids des systèmes techniques en se rappelant que leur construction s'étend sur plusieurs générations. Il en résulte que les plus jeunes se trouvent face à un système qu'ils n'ont pas conçu ni construit, mais qu'ils sont dans l'obligation de faire fonctionner. Les quelques mouvements de résistance, tels les luddites¹⁰ au XIX^e siècle, quels que soient leurs arguments, n'ont rien pu face au *tsunami* de l'industrie lourde, laquelle procurait d'ailleurs assez de confort pour que la majorité des travailleurs l'accepte sans trop se poser de question.

Et lorsqu'il s'est agi de remplacer le charbon par le pétrole au milieu du XX^e siècle, c'est-à-dire de passer d'un système technique à un autre, la classe dirigeante anglaise a géré la transition avec une grande brutalité (fermeture des mines par le Premier ministre de l'époque, Margaret Thatcher), alors que la France et la Belgique ont opéré un repli progressif qui a permis de fermer les mines en une génération, entre 1960 et 1980, en limitant autant que possible le traumatisme

des ouvriers mineurs. Mais, quelle que soit la façon de faire, il était inévitable de fermer ces gisements ; l'évolution du système l'exigeait.

Essayons maintenant d'analyser les évolutions au niveau mondial, avant de nous projeter dans l'avenir du XXI^e siècle : une douzaine d'années après la fin de la Première Guerre mondiale, en 1929, s'est produit un effondrement financier international. Ce n'était pas le premier : en 1907, les États-Unis avaient subi une crise majeure. Les citoyens commençaient à retirer leur argent des banques. Le gouvernement et les plus puissants financiers, J.P. Morgan notamment, réussirent à rétablir la confiance en créant la Réserve fédérale (1913), prêteur en dernier ressort, supposé éviter les faillites bancaires.

La commande publique

Cela n'a pas empêché la spéculation des Années folles, qui s'est terminée par cette énorme crise de 1929. Après la crise et les initiatives du président Roosevelt, les gouvernants se sont habitués à l'idée keynésienne que l'injection de monnaie par la voie de commandes publiques était la solution incontournable pour relancer l'économie et, par ce moyen, diminuer le chômage. En fait, les premières initiatives de Roosevelt (la construction de barrages de la Tennessee Valley Authority) étaient très insuffisantes pour résorber la crise et ce sont les commandes massives de la Seconde Guerre mondiale qui ont sorti l'économie américaine de la dépression.

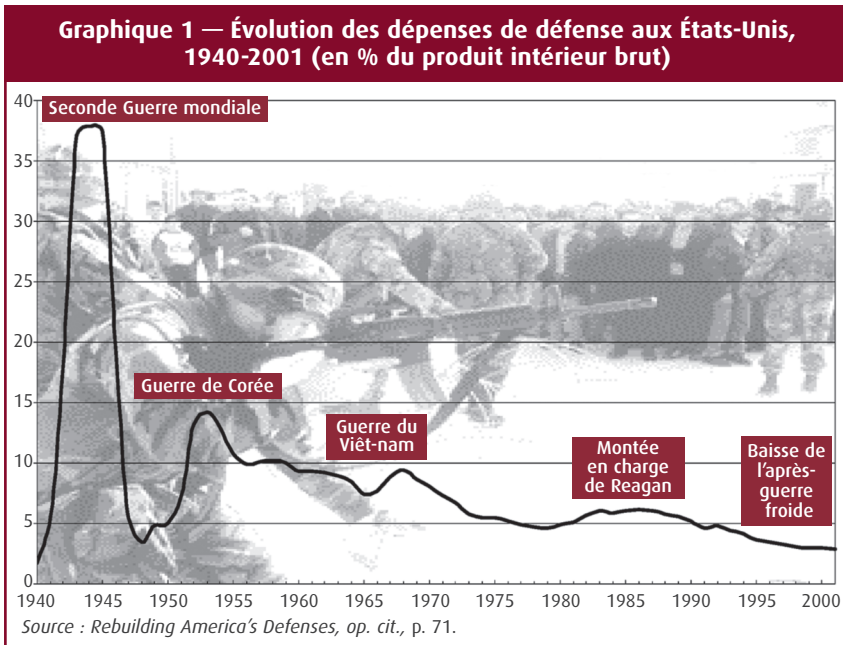
10. Le luddisme est un mouvement de révolte ouvrière du début du XIX^e siècle consistant, pour les travailleurs, à détruire leurs outils de production (machines...) (NDLR).

Depuis cette relance, l'économie américaine est devenue à la fois conquérante et dépendante du complexe militaro-industriel ¹¹.

Après-guerre, la seconde moitié du XX^e siècle voit les États-Unis sous l'influence du *lobby* militaro-industriel, comme l'avait prévu le président Eisenhower lors de son discours d'adieu. Le graphique 1, publié en 2000 dans un rapport du Project for a New American Century, un groupe favorable au parti républicain ¹², montre l'ampleur de cette militarisation. On ne peut pas

comprendre que les États-Unis se soient lancés dans des guerres aussi absurdes que celles de Corée, du Viêt-nam, de l'Afghanistan ou de l'Irak sans avoir mesuré le véritable motif : passer suffisamment de commandes à l'industrie de l'armement.

Toutefois, on doit au président Kennedy, inspiré par l'exemple des performances spatiales soviétiques, une tentative méritoire de détourner les exigences de l'industrie lourde et de pointe : aller sur la Lune, programme absent du graphique 1, qui permit d'alimenter en commandes



11. Un personnage trop peu connu a joué un rôle clef dans cette évolution : Vannevar Bush qui, dès 1940, était responsable de la politique scientifique et des grands programmes. Il a piloté le projet nucléaire *Manhattan*, les recherches techniques pour l'armement, et perçu, longtemps avant qu'elle se produise, l'apparition d'un nouveau système technique, celui de la civilisation de l'information. Il est célèbre chez les technologues par son texte « *As We May Think* » (publié pour la première fois dans *Atlantic Monthly* en juillet 1945), dans lequel il anticipait l'immense transformation due aux nouvelles communications.

12. *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington, D.C. : The Project for the New American Century, septembre 2000.

cette industrie vorace, sans avoir besoin de déclencher des guerres dévastatrices dans des pays qui ne représentent aucun danger. Le prolongement de cette initiative spatiale a été, sous la présidence de Reagan, le programme intitulé « Guerre des étoiles », dernière bosse à droite du graphique. De nos jours, la proposition de voyage vers Mars ¹³ est candidate pour prendre le relais. C'est pourquoi il est logique de penser que ce voyage sera tenté, malgré son apparence périlleuse voire utopique.

Cette manière de lire l'évolution place au second plan les controverses idéologiques et les querelles de légitimité qui sont la matière usuelle des commentaires journalistiques et des propagandes électorales. Elle place au premier plan l'évolution du système technique qui, lente et lourde de conséquences, s'étend sur plusieurs générations. Vus de cette manière, les programmes politiques sont des variables d'ajustement, un moyen de faire accepter au public une destinée inévitable.

Et demain ?

Puisque ces évolutions sont lentes et lourdes, essayons d'anticiper leurs conséquences au cours du XXI^e siècle. Il est manifeste que le système technique a considérablement évolué pendant le dernier demi-siècle. L'anticipation de Vannevar Bush ¹⁴ s'est déployée avec une ampleur qu'il ne pouvait pas soupçon-

ner ; s'y est ajouté un déséquilibre entre l'espèce humaine et la nature.

Les deux pôles structurant le système industriel étaient l'énergie (les combustibles fossiles : charbon, puis pétrole et gaz) et les matériaux (l'acier et le ciment, puis les polymères). La transition qui se produit depuis un demi-siècle concerne d'autres techniques : la communication et la relation avec la biosphère. La révolution industrielle s'était installée en reniant le système technique précédent ; de même, la révolution cognitive va contester la production et la consommation de masse de la civilisation industrielle.

Le XX^e siècle restera dans l'Histoire comme celui des grandes performances techniques (marcher sur la Lune) et aussi des guerres de plusieurs dizaines de millions de morts, des génocides et des catastrophes naturelles, dues au climat ou aux séismes. Il restera aussi comme celui qui a inauguré la mondialisation de l'information, à la fois une actualité mondialisée, une cartographie en ligne, un système de géolocalisation mondial et une interconnexion des réseaux de communication.

Néanmoins, est-il possible d'espérer que les humains se comporteront à l'avenir avec plus de conscience qu'ils ne l'ont fait au XX^e siècle ? C'est peu probable, car le numérique offre aux marchands des possibilités immenses de manipulation des consciences.

13. Défendue, non seulement par la NASA (National Aeronautics and Space Administration), mais aussi par Elon Musk, voir « Dernières nouvelles de Mars / Alain Dupas », TV2100, 19 novembre 2016. URL : <https://2100.org/tv/3783/dernieres-nouvelles-de-mars/>. Consulté le 19 mai 2017.

14. « As We May Think », *op. cit.*

Les nouveaux pouvoirs

Apparaissent progressivement, dès le début du XXI^e siècle, des techniques de persuasion ciblées et des productions médiatiques addictives, sous forme de jeux ou de spectacles. L'enjeu des nouvelles conquêtes, c'est le mental et le psychisme du public. Il faut donc s'attendre à des batailles de persuasion.

Le territoire de la société agraire médiévale, c'était la terre ; celui de la société industrielle, c'étaient les machines, le capital productif. Celui du XXI^e siècle, c'est le mental et le psychisme des populations, qui déterminent leurs comportements et leurs achats. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer que la compagnie la plus puissante du monde, Google, vit de la location d'espaces publicitaires, c'est-à-dire de l'accès au psychisme du public, lequel est bien le territoire du XXI^e siècle.

Les belligérants ne sont plus — ou plus seulement — les États. Ce sont des entreprises (les GAFAM : Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft, etc.) ou des mouvements sociaux (Wikileaks...) ou encore des sectes ou des mouvements religieux. Sans négliger le fait que les fabrications existantes ont leurs impératifs et utilisent les moyens à leur disposition, le *lobbying* notamment, pour faire prévaloir leurs intérêts.

Comme nous l'avons fait pour analyser le XX^e siècle, il faut aussi porter une attention particulière aux fabrications d'armement, lesquelles craignent en permanence que la paix diminue leur activité. Si l'on ne peut convertir ces industries, dont les performances ont mobilisé le meilleur de la science et de la tech-

nique, il faut leur trouver des débouchés à la hauteur du coût de la mise au point de leurs produits.

Parmi les armes physiques du XXI^e siècle, il y a les drones. Ces objets, qui peuvent être pilotés depuis l'autre côté de la planète, sont armés, soit pour opérer des frappes chirurgicales, éliminant par exemple un personnage emblématique, soit pour détruire des installations ou, en cas de guerre civile, des immeubles ou un quartier, comme cela s'est produit à Beyrouth puis à Alep ; ce dernier cas, regrettable sur le plan humanitaire, procure néanmoins d'importants marchés de bâtiment et travaux publics lors de la reconstruction. Il faut donc s'attendre, quels que soient les prétextes invoqués, à de nouvelles destructions / reconstructions urbaines.

Il y a aussi les virus informatiques. Les plus sophistiqués, tels que le célèbre Stuxnet, demandent du personnel de très haut niveau et plusieurs années de mise au point ; introduit par une simple clef USB, il a gravement endommagé les installations iraniennes de séparation isotopique.

Les techniques de cyberattaques par Internet permettent désormais à un virus d'infecter des sites lointains, situés n'importe où sur la planète, de manière totalement anonyme et indétectable. On peut se demander quelles cibles seront visées à l'avenir. Les éléments vitaux des sociétés modernes, tels que l'approvisionnement en nourriture, en électricité et en eau, et aussi, bien entendu, les communications, sont en effet tous vulnérables.

On ne peut s'empêcher de penser que les plus vulnérables de tous

sont les banques... Le système financier est intrinsèquement fragile ; il semble donc que le système technique contemporain repose sur un château de cartes, que l'unification des monnaies a fragilisé.

La manipulation des esprits

La communication numérique est un vecteur de persuasion bien plus efficace que les moyens antérieurs. D'ores et déjà, l'univers marchand s'emploie à saturer le mental de la population pour piloter ses désirs. On peut dès lors se demander si l'aboutissement du processus court-termiste, inauguré il y a plusieurs siècles par Ricardo, n'est pas de transformer les humains en zombies aux désirs téléguidés par de puissants moyens de persuasion.

Dans une telle société, la raison perd de son influence. Tout devient phantasme, désir, pulsion. Les lois de l'imaginaire prennent le pas sur le réel¹⁵. La réalité elle-même est perçue comme un des univers possibles proposés par les jeux. La vie humaine devient suspendue à des affrontements légendaires. Les sectes se multiplient et les crimes sectaires aussi. D'autres pouvoirs surpassent les pouvoirs légaux.

Le système technique de l'industrialisation a culminé en produisant à la fois du confort et des génocides. Le numérique produira à la fois de la création et de la démence.

Le pouvoir était structuré par l'industrie, il le sera par les communications et ceux qui les gèrent, autrement dit d'une part les banques et les gestionnaires de formalités, d'autre part la recherche et l'enseignement. En ce qui concerne les banques, les anciennes formes de monnaie, les billets et les pièces, disparaissent : toutes les transactions deviennent numériques, d'où une dépendance accrue envers les manières d'information.

La connaissance du cerveau permet déjà de multiples persuasions subliminales, qui vont s'amplifier. La notion de libre arbitre, voire de liberté, autrefois proclamée comme un dogme, laisse peu à peu la place à des formes d'intégration dans des sortes de danses des neurones effaçant les comportements anciens.

Un mouvement idéologique, le transhumanisme, porté entre autres par l'entreprise Google qui brasse l'information du monde, s'est relancé au début des années 2000 à partir d'une étude émanant de la NSF (National Science Foundation), organe de pilotage de la recherche américaine¹⁶. Dans cette étude qui décrit l'évolution probable des techniques, il est essentiellement question de « l'homme augmenté », à savoir plus performant et capable de vivre plus longtemps. N'hésitant pas à imaginer toutes sortes de prothèses, les auteurs¹⁷ évoquent la possibilité de fabriquer, si l'on peut dire, un « guerrier invincible ».

15. Comme l'avait anticipé Borges dans *Fictions* (BORGES Jorge Luis, *Ficciones*, Buenos Aires : Editorial Sur, 1944).

16. ROCO Mihail C. et BAINBRIDGE William Sims (sous la dir. de), *Converging Technologies for Improving Human Performance: Nanotechnology, Biotechnology, Information Technology and Cognitive Science*, Arlington : NSF, 2002.

17. M. Rocco et W. Bainbridge, connus pour leur appartenance au mouvement transhumaniste.

Or, ce phantasme, l'invincibilité, ainsi que celui du recul de la mort, n'est pas nouveau. Il représente une dilatation de la puissance, offensive et défensive, présente dans la mythologie depuis l'Antiquité. De nos jours, celle-ci est reprise par le cinéma hollywoodien, qui traduit en images et en action ces mythes. Des films tels que *RoboCop*¹⁸ et ceux de l'acteur Arnold Schwarzenegger (qui devient gouverneur de la Californie après ses performances cinématographiques) sont caractéristiques : ils véhiculent une mythologie moderne de la puissance, aidée par des prothèses.

On ne peut s'empêcher de constater l'omniprésence de la technique et de la violence simultanée. Cette mythologie est une forme nouvelle de préparation à la guerre. Elle est vendue au public sous sa forme de l'homme augmenté, le prolongement de la vie et des performances par la technique, contrepartie publicitaire de l'objectif annoncé dès ce rapport *Converging Technologies* de la NSF, à savoir la fabrication d'un guerrier invincible.

Il semble aussi qu'une nouvelle variante du panoptique de Bentham (repris par Michel Foucault dans *Surveiller et punir*¹⁹) soit en construction, variante dans laquelle la surveillance est assurée par de l'intelligence artificielle, laquelle envoie aussi des messages visant à programmer les comportements (comme l'a décrit George Orwell dans son roman *1984*²⁰).

Néanmoins, il n'y a pas de signe que le mécanisme qui a provoqué les destructions des deux guerres mondiales du XX^e siècle, à savoir la surpuissance de l'industrie d'armement et les pressions irrésistibles pour la faire fonctionner, ne soit plus à l'œuvre. Bien au contraire, le réarmement bat son plein aux États-Unis, en Chine, en Inde et même en Europe.

Dès lors, on peut imaginer un scénario en trois mouvements :

1. Les grandes villes sont des cibles particulièrement vulnérables. Aussi bien les attentats que les désordres dus au désespoir des exclus sont imprévisibles. Les approvisionnements vitaux en nourriture et en eau sont difficiles à protéger. En outre, les perturbations économiques et climatiques, notamment les sécheresses, vont engendrer un flux de migrations qui se chiffre en centaines de millions d'individus au cours du XXI^e siècle. Ces migrants se dirigeront sans doute d'abord vers les villes.

2. D'autre part, si l'on suit la logique selon laquelle le besoin de débouchés pour une industrie surpuissante guide l'évolution, on ne peut s'empêcher d'observer que les villes sont des cibles pour l'armement et des marchés de reconstruction pour celle du bâtiment et des travaux publics²¹. L'économiste Schumpeter présentait la « destruction créatrice » comme étant

18. Film de science-fiction américain réalisé par Paul Verhoeven, sorti en 1987.

19. Paris : Gallimard, 1975.

20. Londres : Secker & Warburg, 1949 (éd. française, Paris : Gallimard, 1950).

21. J'oserais faire le rapprochement avec le fait que se sont succédé à la présidence américaine des présidents liés au *lobby* de l'armement (les Bush père et fils) et un entrepreneur de l'immobilier (Donald Trump).

l'essence du capitalisme. Cette forte expression trouve là une illustration historique, qui a déjà commencé au Proche-Orient (Beyrouth, Alep...).

3. Enfin, s'il s'agit de passer commande à des industries surpuissantes et voraces, et aussi de procurer des emplois à ceux qui n'en trouvent pas ²², il est vraisemblable qu'un effort massif dans le programme spatial, visant non plus la Lune, mais Mars et la colonisation du système solaire, apparaisse comme la manière la moins destructrice d'employer l'appareil industriel. C'est ce que nous disent déjà les films de fiction, lesquels sont des prospectives souvent plus convaincantes que les écrits ²³.

La reconquête des autonomies

Selon l'évolution des systèmes techniques et de leurs effets que j'ai présentée, il faut s'attendre à ce que le nouveau système technique numérique aille jusqu'au bout de ses conséquences.

Il se peut qu'une partie avisée du public, profitant de l'accessibilité par Internet des savoirs techniques, entame une reconquête de son autonomie au moyen d'initiatives locales

écologiques capables d'assurer sa survie en cas de difficulté. De toute façon, la combinaison des trois facteurs suivants laisse supposer une inversion de la logique de l'implosion urbaine :

- les (grandes) villes deviennent dangereuses ;
- les communications sont accessibles en tout point de la planète ;
- la préservation, voire l'enrichissement (jardin planétaire) des écosystèmes demande du travail.

Or, c'est la présence de la même monnaie partout qui attire les populations vers les lieux où se brasse l'argent ²⁴ : les très grandes villes... D'où l'idée d'un autre système monétaire, réactivant les solidarités locales ²⁵.

D'autre part, cette communication instantanée et universelle suscite plusieurs évolutions comportementales que l'on peut déjà constater dans l'espace public. Que ce soit dans la rue ou dans les transports en commun, voire dans des congrès, des salles de classe ou des restaurants, on observe quantité d'individus, indifférents à leur entourage, le regard fixé sur leur terminal, en général un *smartphone*, une tablette ou un ordinateur portable. Qu'est-ce que cela signifie ? L'attrait irrésistible d'un lien extérieur, détournant

22. Voir GIRAUD Pierre-Noël, *L'Homme inutile. Du bon usage de l'économie*, Paris : Odile Jacob, 2015 (analysé in *Futuribles*, n° 412, mai-juin 2016, p. 126-128 [NDLR]).

23. Voir à cet égard la série engagée sur le thème « Science-fiction et prospective » par *Futuribles* (notamment dans ses numéros 413, juillet-août 2016, et 416, janvier-février 2017) (NDLR).

24. Depuis la route de la soie (II^e millénaire avant J.-C.), les urbanisations et les monnaies sont en constante interaction.

25. L'exemple de la ville de Wörgl (Autriche) en 1932, après la crise de 1929, montre comment l'invention d'une monnaie locale permet aux habitants de reconstituer une économie solidaire de survie (voir DERUDDER Philippe, *Les Monnaies locales complémentaires*, Gap : Yves Michel, 2012, p. 74).

l'attention de l'environnement immédiat. Les individus vivent dans plusieurs mondes à la fois, à la manière des schizophrènes.

Il est sans doute nécessaire d'aborder ces transformations avec des outils intellectuels nouveaux. Plus précisément, puisqu'il s'agit d'évolutions comportementales, bien plus que l'économie, c'est l'éthologie, autrement dit la biologie des comportements qui permet de les comprendre. L'éthologie est d'inspiration darwinienne ; elle observe les comportements des animaux — et des humains — dans le détail : la manière de se nourrir, de se soigner, de se mouvoir, de regarder, etc., en fonction des nécessités de la survie et des transmissions parentales.

La création de liens dépasse maintenant la proximité physique. C'est le cas des membres éloignés d'une même famille habitant des lieux ou même des pays différents, qui ne s'étaient jamais rencontrés. Connectés par Internet, ils créent une relation familiale qui n'existait pas. C'est aussi le cas des camarades de classe ou de travail qui partagent des moments de vie une fois rentrés dans leur famille, ou se retrouvent après des décennies d'absence.

Ce processus créateur de liens ira très loin, passant par-dessus les frontières et les mers. Des communautés de joueurs se créent sur Internet. Plus généralement, les communications permettent à ceux qui partagent la même passion ou les mêmes centres d'intérêt de rester liés tout en étant éloignés. Il en résulte aussi que les communautés anciennes, qu'elles soient nationales, ethniques, confessionnelles et professionnelles, sont de plus en plus transgressées, voire oubliées.

La création de liens va même au-delà ; elle dépasse la barrière des espèces. On voit se multiplier les animaux domestiques et les soins apportés aux plantes. Le marché de la jardinerie continue de s'amplifier. C'est un fait économique, mais sa cause dépasse le cadre de l'analyse économique. Elle s'interprète comme un désir instinctif de retrouver un lien avec la nature, avec sa propre nature et la biosphère dont les ancêtres avaient tenté de s'échapper.

C'est là une évolution importante : en même temps que la raison, sur des bases scientifiques, commandera de limiter l'effet de serre et de modérer ses consommations, l'inconscient des peuples et des individus les incitera à se rapprocher de la nature et de la vie sous toutes ses formes, chuchotant à l'oreille des humains que nous sommes aussi, et peut-être surtout, les gardiens de la vie. Cette évolution est sans doute le principal facteur d'espoir dans ce monde possédé, au sens des sorciers, par le calcul économique.

Le réaménagement de la planète

Quoi qu'il en soit, les sécheresses et les dangers dus aux agressions conduisent à anticiper des migrations se chiffrant en centaines de millions au cours du XXI^e siècle. Or, il ne sera pas possible d'accueillir des centaines de millions de migrants dans les structures actuelles ; il est nécessaire de penser et même de réaliser un aménagement du territoire mondial ; c'est la seule alternative possible à des génocides encore plus meurtriers que ceux du XX^e siècle. Sans doute, le découpage de la planète en États-nations, qui date du

traité de Westphalie (1648) sera transgressé et peut-être même abandonné car il ne favorise pas la définition et la mise en pratique d'un tel aménagement. Il va falloir inventer des modes d'organisation nouveaux. D'ores et déjà, les grandes villes se sont organisées en un réseau mondial, et les régions accroissent leurs responsabilités.

En outre, la gestion vitale des ressources en eau par des agences de bassin exige de transgresser les anciennes frontières, qui sont souvent des fleuves. L'exemple des organes techniques des Nations unies (télécoms, sécurité aérienne, *standards* ISO, métrologie, météo...) dans lesquels les scientifiques et les praticiens ont appris à se concerter, montre qu'il est possible, quand on travaille entre techniciens, de parvenir à des accords raisonnables sans être gêné par les susceptibilités des pouvoirs.

D'ores et déjà, de nombreux privilégiés ont fui les grandes villes pour s'installer dans des « *gated communities* » réservées et protégées. Des entreprises, en général petites ou moyennes, profitant des performances en télécommunications (fibre optique, GSM / Global System for Mobile Communications...) se sont installées dans des lieux (campus ou ateliers) indifférents aux logiques urbaines traditionnelles. Quant aux *data centers*, qui sont les usines de la société de l'information, ils emploient peu de personnel et ont surtout besoin d'une alimentation électrique fiable.

Plus généralement, on peut anticiper un regain de l'artisanat et la création de petites entreprises, s'accompagnant de vives critiques des comportements bureaucratiques hérités du système technique précédent. Il semble qu'une part significative de la population soit prête à verdier les villes et réinvestir l'espace rural pour reconquérir une certaine forme d'autonomie. Il est vraisemblable que le film *Demain*²⁶, qui montre des reconquêtes de l'espace par la population, soit annonciateur d'un nouvel art de vivre qui va se déployer tout au long du XXI^e siècle.

À cet égard, la grande unification monétaire du XX^e siècle, voulue par les marchands dans le prolongement de la philosophie de Ricardo, a créé des dépendances et produit d'énormes crises, en facilitant l'action des prédateurs et la déstabilisation des marchés²⁷. Tous les systèmes biologiques, et l'économie en est un, ont besoin d'une multiplicité de canaux d'information. Il est donc vraisemblable que l'on trouvera des formes nouvelles de diversité monétaire, sans doute hors de la tutelle des États-nations.

Ainsi, le nouveau système technique transforme les sociétés aussi profondément, et même peut-être plus encore que la révolution industrielle. Le monde devient un immense réseau neuronal en train de rêver son existence. Néanmoins, les dangers sont là ; comme écrivait Dante : « Celui que Dieu veut perdre, il commence par le rendre fou », c'est-à-dire imprévoyant. ■

26. Film documentaire français réalisé par Cyril Dion et Mélanie Laurent, sorti en 2015.

27. La crise des *subprimes* en 2008 est caractéristique d'un jeu informationnel pervers s'appuyant sur les illusions d'une monnaie prise à tort comme étalon universel.

INTRODUCTION À LA DÉMARCHE PROSPECTIVE DE L'ANTICIPATION À L'ACTION

*Session de formation • 22 septembre 2017
Futuribles International • Paris*

Intervenants

Hugues de Jouvenel, président de Futuribles International,
et consultant en prospective et stratégie

Objectifs

- ▶ Montrer, à partir d'exemples, l'utilité de la veille et de la prospective comme instrument d'exploration des futurs possibles (anticipation) au profit de la décision et de l'action, donc de l'élaboration de politiques et de stratégies à court, moyen et long termes. Expliquer quand, comment et pourquoi la prospective s'est développée, en répondant à quels besoins et finalités. Préciser les concepts en usage, les philosophies qui les sous-tendent, leurs vertus et limites sur le plan opérationnel.
- ▶ Permettre aux participants de s'approprier, pragmatiquement et à partir de cas concrets, les concepts, méthodes et pratiques de la prospective, de sorte qu'ils puissent concrètement se représenter en quoi consiste une démarche prospective, et comment l'organiser et la conduire.

Programme

- ▶ **La prospective : pour quoi faire ? Le sens des mots et les attitudes vis-à-vis du futur :**
Genèse et bref historique de la prospective moderne ■ L'avenir comme territoire à explorer : la veille et l'exploration des futurs possibles ■ L'avenir comme territoire à construire : l'avenir comme domaine de pouvoir, de volonté et de responsabilité ; la problématique de l'acteur et du système, la vision, le projet, la stratégie.
- ▶ **La prospective : comment faire ? Les étapes de la démarche et les méthodes associées :**
 - La définition du sujet et de l'horizon temporel adéquat : pièges à éviter et éléments à prendre en considération ■ La représentation du système et de sa dynamique : l'identification des variables, des facteurs et acteurs clefs, et les différentes méthodes associées.
 - L'identification des tendances lourdes et émergentes, des facteurs de discontinuité ou de rupture : rétrospective et construction d'hypothèses contrastées ; problème des indicateurs, collecte et traitement des données, construction d'hypothèses argumentées ■ L'élaboration de scénarios contrastés, l'identification des enjeux majeurs et des options stratégiques : les différentes méthodes et l'utilité des scénarios exploratoires au profit de la décision et de l'action.
- ▶ **Exercice collectif de prospective appliquée à grande vitesse**

Prix

Les frais de participation sont de 880 euros HT (1056 euros TTC, TVA à 20 % incluse)*. Ils comprennent la participation à l'ensemble de la formation, le déjeuner et le dossier remis aux participants. Futuribles International est un organisme de formation agréé.

Renseignements complémentaires

Programme détaillé consultable sur le site Internet <https://www.futuribles.com/fr/formation/>
ou envoyé sur demande auprès de Corinne Roëls, Futuribles International - 47, rue de Babylone - F-75007 Paris • Tél. + 33 (0)1 53 63 37 71 • Fax + 33 (0)1 42 22 65 54 • E-mail : croels@futuribles.com

*Remise de 10 % en cas d'inscription multiple dès la deuxième participation, dispense de frais pour les membres partenaires de Futuribles International (valable pour une personne par formation).

Les compétences de l'Union européenne

PERCEPTIONS ET RÉALITÉS

PAR GABRIEL ARNOUX ¹

Les récentes élections présidentielles en France ont confirmé l'incompréhension et le rejet de nombre de citoyens vis-à-vis des politiques menées depuis plusieurs décennies, mais aussi des dirigeants en charge de ces politiques. Elles ont aussi rappelé la méfiance sinon le rejet de ces mêmes citoyens à l'égard de l'Union européenne, souvent prompte à être élevée en bouc émissaire des problèmes nationaux. Pourtant, comme le montre cet article de Gabriel Arnoux, ce rejet de l'Europe repose sur une méconnaissance — très souvent entretenue par les gouvernements nationaux — des compétences effectives de l'Union européenne.

En effet, il existe une réelle différence entre la perception qu'ont bon nombre de citoyens européens du rôle de l'Union dans l'orientation et la détermination des politiques nationales, et la réalité de ce rôle. Les compétences exclusives de l'Union européenne sont en fait assez limitées (respect de la concurrence, monnaie, politique douanière et commerciale, principalement) et dans la plupart des domaines, l'Union n'intervient qu'en appui aux États ou en collaboration avec eux. Cette clarification des compétences réelles de l'Union européenne est primordiale car la Commission vient d'engager une réflexion sur l'avenir de l'Europe, sur la base de cinq scénarios visant à déterminer comment pourraient évoluer l'Union et les compétences qui sont les siennes. Mais également parce que le flou entretenu autour des compétences et responsabilités effectives des institutions européennes et nationales est révélateur d'un malaise plus général quant à la manière dont sont présentées et évaluées les politiques publiques, qui contribue aussi pour une grande part à la désaffection des citoyens à l'égard du politique. S.D. ■

1. Administrateur de la Commission européenne, enseignant à Sciences Po Paris et à l'IHECS (Institut des hautes études des communications sociales), membre du pôle Europe à Terra Nova.

Au lendemain du vote britannique en faveur du Brexit, les dirigeants européens, 27 chefs d'État et de gouvernement nationaux, et les principales institutions européennes (Commission, Parlement européen, Banque centrale) ont décidé de lancer un vaste exercice de remise à jour du « logiciel » de la construction communautaire. L'objectif était que la sortie du Royaume-Uni soit utilisée pour relancer l'Europe, dans tous les domaines. L'acmé des discussions sera le Conseil européen de décembre 2017, dont les conclusions devraient insuffler une nouvelle dynamique dès janvier 2018.

Parmi les très nombreuses contributions et les thèmes très variés de ce chantier encore largement en cours, la Commission européenne, l'une des instances supranationales (avec notamment la Banque centrale européenne et le Parlement européen) qui font de l'Union européenne une organisation politique si particulière, a choisi de se concentrer sur quelques thèmes : union économique et monétaire, défense, gestion de la mondialisation, Europe sociale, finances de l'Union européenne (UE). Le document relatif à l'Europe sociale est paru le 26 avril 2017, les autres devraient suivre dans les prochains mois.

Choix intéressant, la Commission a précédé la parution de ces différents *opus* de la publication d'un livre blanc consacré à « l'avenir de l'Europe ² », à l'ambition incomparablement plus large que les livres blancs habituels, malgré un nombre de pages très inférieur. En effet, le *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe* propose rien de moins que redéfinir la manière dont les 27 États qui constitueront l'Union européenne d'ici deux ans, après la sortie de la Grande-Bretagne, et les institutions supranationales de l'Union doivent organiser leurs compétences respectives pour avancer le plus efficacement.

L'usage du mot « compétences », on le verra par la suite, peut troubler. Pour clarifier le terme, le livre blanc aborde la question des rôles respectifs de chacun : quelles politiques doivent être conduites au niveau européen par les institutions supranationales ? Quelles politiques doivent être conduites par les États membres au niveau national, avec une coordination plus ou moins forte entre leurs actions ? Cela recouvre — mais n'y est pas limité — le problème des transferts de souveraineté : quelles sont les actions que les États acceptent de voir conduites par des institutions européennes, et quelles sont celles qu'ils refusent à ces mêmes institutions ?

2. *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025*, Bruxelles : Commission européenne, 2017, 32 p. URL : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf. Consulté le 9 mai 2017.

Cette question n'est pas aussi basique et triviale qu'il y paraît : la question de la répartition des compétences en Europe est en effet l'une des moins bien comprises, et souvent, des plus mal présentées qui soit. En réalité, il existe un grand décalage entre la perception de ces compétences, l'impression que « Bruxelles décide de tout », et la réalité, qui voit en fait un nombre très limité de politiques réellement conduites par « Bruxelles » (les institutions supranationales de l'Union européenne) et une immense majorité laissant une marge totale ou presque d'appréciation aux États, donc aux institutions politiques et administratives nationales.

Malheureusement, du fait d'une absence de clarification dans ce domaine, voire, disons-le, d'un mensonge entretenu sur ce que fait réellement l'UE et ce qui, en réalité, est le fait plein et entier des États membres (coordonnés ou non), l'Union est devenue progressivement le bouc émissaire idéal de tous les problèmes politiques du moment. Or, si l'on accordait un peu plus d'attention aux compétences réelles de l'Union, on blâmerait sans doute beaucoup moins Bruxelles, et beaucoup plus volontiers les gouvernements nationaux, qui sont décisionnaires et ont le pouvoir d'exécution dans l'écrasante majorité des cas.

Une telle discussion pose *in fine* un problème plus général : à qui revient le pouvoir de décision politique et les moyens de mise en œuvre de ces décisions, et donc, qui doit assumer la responsabilité des échecs, et des réussites ? En France notamment, cette question est explosive et particulièrement compliquée. Pour nombre des partenaires de l'Hexagone, notamment européens, l'idée que toutes les collectivités publiques bénéficient d'une clause de compétence générale est incompréhensible. C'est pourtant ainsi que fonctionne la France, et c'est sans doute la raison de la si grande difficulté à y expliquer que plus de compétences conférées à l'Europe ne signifie pas la disparition des politiques publiques, mais un changement de l'administration qui les conduit (et encore, pas forcément : ainsi une police européenne pourrait n'être chargée que de certains crimes, transfrontaliers par exemple, laissant la police française seule compétente à agir dans des cas purement nationaux).

Les compétences de l'Europe ou l'exemple type d'une discussion mal engagée

Tout a été dit, et son contraire, sur la question des compétences de l'Union européenne, et notamment qu'elle en a trop, à partir de l'évocation par Jacques Delors des « 80 % du droit national d'origine européenne », une référence devenue totem, et jusqu'aux antiennes plus récentes visant à réduire les compétences de l'UE, avec même des tentatives de chiffrage autour d'une dizaine, ou moins.

La situation semble pourtant déjà bien moins tranchée lorsque l'on se réfère aux textes fondateurs de l'Union européenne, à savoir les traités sur

l'Union européenne (TUE) et sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment les articles 3 à 6 du TFUE.

L'Union européenne possède des compétences exclusives, partagées (avec les États membres) et de soutien. Voici comment celles-ci sont précisément listées dans les textes :

► **Compétences exclusives** (article 3 TFUE) : « l'union douanière ; l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ; la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro ; la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ; la politique commerciale commune ».

► **Compétences d'appui** (article 6 TFUE) : « la protection et l'amélioration de la santé humaine ; l'industrie ; la culture ; le tourisme ; l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport ; la protection civile ; la coopération administrative ». Ces compétences ne concernent ces domaines que « dans leur finalité européenne » (même article).

► **Compétences partagées** (article 4 TFUE) : cette catégorie regroupe tous les domaines non listés ci-dessus, et notamment « le marché intérieur ; la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité ; la cohésion économique, sociale et territoriale ; l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ; l'environnement ; la protection des consommateurs ; les transports ; les réseaux transeuropéens ; l'énergie ; l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité ». Des compétences de recherche et d'aide au développement sont reconnues à l'Union européenne (« mener des actions »), mais « sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur ».

► Il est à noter que l'article 5 TFUE indique que les États membres **coordonnent** leurs politiques économiques dans le cadre de l'Union européenne, et que l'Union peut prendre des mesures pour coordonner les politiques sociales et de l'emploi des mêmes États membres.

Ce qui ressort très clairement de cette liste, c'est d'abord l'infinie maigreur des compétences exclusives de l'Union européenne, union douanière et politique commerciale allant ensemble (et le blocage de l'accord commercial UE-Canada par la Wallonie a montré combien la notion de politique commerciale exclusive était discutable...).

Pendant naturel de ce constat, cette liste souligne l'étendue considérable des compétences d'appui, c'est-à-dire les domaines dans lesquels les États membres, ce qui veut dire, les administrations nationales et les institutions politiques les dirigeant et les encadrant, sont seuls ou pratiquement seuls à la manœuvre : la notion d'« appui » signifie clairement que l'UE doit laisser faire les États membres dans tous ces domaines, particulièrement impor-

tants (industrie, éducation, culture, formation professionnelle, santé). Ajoutons à ces domaines la fiscalité, notamment dans sa dimension redistributive, qui n'est même pas mentionnée dans ces listes — sans doute parce qu'il n'a jamais été imaginé par les rédacteurs du traité de Lisbonne qu'elle puisse être traitée à un niveau supranational...

La catégorie des compétences partagées recèle le plus de contradictions et de complexité, car non seulement elle recouvre des domaines d'importance politique *a priori* diverse (la pêche versus la sécurité ou la santé publique, par exemple), mais surtout car, pour plusieurs secteurs, la liste fait la part entre certains types d'actions pour lesquels l'Europe a des responsabilités / compétences, et ceux où elle n'en a pas, rentrant parfois vraiment dans le détail (la pêche sauf la protection des ressources, par exemple).

La dichotomie entre la perception de l'étendue des champs d'intervention de l'UE, et sa réalité, est donc largement explicable par l'imprécision (ou, au contraire, la trop grande précision) des différentes notions présentes dans les traités, par rapport à des discours souvent faits rapidement et de manière caricaturale. Et c'est bien la raison pour laquelle la question des rôles respectifs de l'UE et des États membres est aussi importante, car c'est elle qui détermine, pour l'immense majorité des domaines des politiques publiques, les responsabilités de chacun, entre Union européenne et États membres.

Compétences et responsabilités : textes, discours et faits

Comme le relève le *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe*, le « hiatus entre les attentes des citoyens et la capacité de l'UE d'y répondre » suscite nécessairement questionnements, doutes et critiques vis-à-vis du rôle de l'Union. Très clairement, la question des compétences réelles de l'Europe est au cœur de ce hiatus, puisque les opinions publiques entendent en permanence parler du caractère envahissant de l'action de l'Union européenne dans tous les domaines, alors même que les textes officiels soulignent combien son action est en réalité limitée. Il faut reconnaître que le comportement tant des institutions européennes que des responsables très politiques nationaux a largement contribué à élargir ce fossé entre perception et réalité, renforçant donc la vision négative qu'ont les citoyens de l'Europe.

Pour prendre, peut-être, le contrepied de ce qui est attendu d'un fonctionnaire européen, le premier reproche concernant la répartition des compétences en Europe doit sans doute être adressé aux institutions de l'Union européenne, au moins jusqu'à l'arrivée de la Commission Juncker. La propension des institutions européennes à proclamer le lancement de grandes politiques européennes dans des domaines très variés, et à associer ces déclarations tonitruantes de chiffres et de promesses très macroéconomiques, a malheureusement remplacé la mise au point, patiente et plus modeste, de réelles actions communes pilotées directement par le niveau européen.

Un exemple : alors même qu'il existe, depuis au moins 2002 et la série de textes européens dite « paquet Télécoms », une tendance à parler de politique européenne en matière de communications électroniques, la réalité est que les textes européens se contentent d'expliquer comment les États membres doivent réglementer ce secteur. Ce sont les États membres qui restent les seuls maîtres à bord et, par exemple, les seules autorités d'attribution des fameuses fréquences aux entreprises concernées.

Certes, les textes européens fixent des règles, et notamment celles de l'ouverture des marchés nationaux de télécoms — en réalité plutôt l'interdiction de réserver ces marchés à un ou des opérateurs nationaux —, dans la droite ligne des compétences de l'UE en matière de concurrence et des principes de droits égaux au sein de l'UE. Mais il n'y a pas à proprement parler de politique européenne de télécoms, au sens de choix technologiques, juridiques et politiques faits au niveau européen pour apporter un service ou des produits aux citoyens européens sur tout le territoire de l'Union européenne. Il a fallu 15 ans pour que la pratique du *roaming* intra-UE, la surcharge tarifaire imposée par les compagnies de téléphonie mobile à leurs clients pour un appel d'un État membre à un autre (mais au sein de l'UE), soit significativement réduite.

On pourrait multiplier les exemples car, en réalité, l'Union européenne n'a les moyens d'agir concrètement et directement que dans quatre domaines :

- le respect des règles de concurrence (antitrust et anti-abus de position dominante, contrôle des concentrations, contrôle des aides publiques aux entreprises) ;
- l'application des accords commerciaux et notamment l'utilisation des instruments de défense commerciale (au nombre de trois, tel que fixé par les règles de l'Organisation mondiale du commerce) ;
- la politique monétaire ;
- dans une certaine mesure, la réglementation financière, tant il est vrai que depuis 2008, une partie de la supervision des acteurs financiers a été transférée à la Banque centrale européenne (BCE).

Dans tous les autres domaines, y compris la politique agricole commune, ce sont les administrations nationales, donc les États qui, concrètement, font les politiques européennes et en décident les règles. Rappelons ainsi que le budget européen (lui-même d'un montant faible de 1 % du produit intérieur brut) est redistribué pour plus de 90 % aux États membres ; et la marge d'appréciation des autorités nationales est en fait considérable : par exemple, les règles de calcul des aides directes de la politique agricole diffèrent complètement d'un pays à un autre (en réalité, surtout, entre la France et les autres États membres, la France ayant refusé de modifier son système en accord avec la majorité des autres).

C'est d'ailleurs ce point qui explique pourquoi les administrations nationales doivent sans doute être la deuxième cible des critiques relatives à la

très faible intelligibilité des compétences, et donc des responsabilités, en Europe. Celles-ci n'expliquent en effet que très rarement combien les fameuses « politiques européennes » leur doivent, y compris dans leur conception.

Par ailleurs, les administrations nationales attribuent souvent à « l'Europe » la responsabilité d'une inaction dans certains domaines. Or, non seulement « l'Europe », dans tous les domaines sauf quatre, n'est rien d'autre que les administrations nationales, mais parfois, il n'y a pas d'Europe dans certains domaines de l'action publique, si ce n'est des règles absolument basiques comme la non-discrimination sur la base de la nationalité, qui joue par exemple en matière de choix de prestataire de services dans le cadre d'une délégation de service public, ou de toute autre association entre l'administration et le secteur privé. C'est ce principe qui détermine la majeure partie de la politique de contrôle des aides d'État, et c'est, à son tour, cette politique qui est le plus fréquemment citée, notamment en France, comme un frein à l'action publique, oubliant souvent d'ailleurs que les cas de contrôle ont été considérablement limités suite à une réforme en 2014.

Or, les administrations nationales omettent souvent de mentionner qu'une possibilité existe, qu'elles n'explorent que très rarement, qui consiste, lorsqu'une politique semble potentiellement correspondre aux objectifs fixés au niveau européen, à doter le même niveau européen des moyens de poursuivre cette politique. C'est ainsi que les groupes Airbus ou Arianespace peuvent continuer de bénéficier d'un soutien public, sans pour autant que les institutions européennes s'y opposent : c'est bien le caractère national(iste) d'une politique publique qui est la première cible de l'Union européenne, pas nécessairement sa substance. Mais il faut bien admettre que souvent, les administrations nationales privilégient des solutions dans un cadre territorial et institutionnel qu'elles connaissent, et qui n'est donc pas, évidemment, le niveau européen.

Enfin, un troisième phénomène accroît considérablement le fossé entre compétence réelle et responsabilité proclamée : il s'agit de la tendance explicable, mais pas forcément justifiable, à s'attribuer les succès et rejeter les échecs sur une autre personne ou institution, qui joue pleinement lorsqu'il s'agit de l'Union européenne.

Ici encore, de nombreux exemples concrets peuvent venir à l'esprit, et l'Europe n'est d'ailleurs clairement pas seule à se voir parfois victime de ce genre de tours de passe-passe. Nombreux sont les responsables associatifs, par exemple, qui ont pu voir des élus locaux ou nationaux ne participer à un événement qu'à seule fin de surreprésenter leur rôle dans celui-ci. Mais il est vrai que rares sont les chefs de gouvernement qui saluent amicalement et nommément l'action, par exemple, de la Banque centrale européenne, lorsque celle-ci s'efforce d'accommoder les taux d'intérêt en période de crise, privilégiant plutôt les déclarations soulignant combien leur action a été efficace pour convaincre Bruxelles (en l'occurrence, Francfort) de la nécessité d'agir.

Entretien, voire accrue, tant par les institutions européennes, les administrations nationales, que les responsables politiques nationaux, la confusion entre responsabilités prétendues et compétences réelles est un élément clef dans la désaffection des opinions publiques vis-à-vis de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle la contribution de la Commission européenne et son *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe* sont pertinents : ils fournissent une liste d'options pour réajuster les compétences juridiques et administratives afin de les faire correspondre aux responsabilités politiques souhaitées pour chaque niveau, européen et non européen (national ou local).

Cinq scénarios en lien avec le niveau de responsabilité pour chaque politique publique

Le *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe* comporte cinq scénarios alternatifs quant à l'évolution des rapports entre l'Union européenne et ses États membres. Il est possible, au regard de ce qui a été expliqué précédemment, de les décrypter de manière plus concrète et critique que dans le document d'origine.

► Le premier scénario, « **S'inscrire dans la continuité** », correspond, on s'en doute, au maintien des équilibres existants. Cela signifie notamment ne pas accroître le nombre de politiques publiques réellement mises en œuvre au niveau européen. Comme le reconnaît lui-même le livre blanc, dans ce cas, il est toujours aussi difficile pour les citoyens de comprendre qui fait quoi en Europe. Le scénario compte toutefois sur une convergence et une coordination politiques pour aboutir à des résultats concrets, notamment en matière de croissance et d'emploi.

► Le deuxième scénario, « **Rien que le marché unique** », revient à supprimer toutes les règles européennes et à se contenter de fixer un grand principe d'abolition des barrières commerciales au sein de l'Union européenne. Tout le reste serait rendu aux États membres, et tout objectif de coordination et de coopération serait abandonné. Dans cette option, le livre blanc envisage toutefois le maintien de la zone euro, ce qui est paradoxal puisque la politique monétaire est de toute évidence une politique commune extrêmement forte.

► Le troisième scénario, « **Ceux qui veulent font plus** », est une traduction du fameux concept d'Europe à plusieurs vitesses dans un langage un peu plus positif. La situation reste, pour l'Union européenne dans son ensemble, la même qu'actuellement (donc, le scénario 1), mais les institutions européennes favorisent le regroupement de certains États membres plus intéressés que d'autres à partager des compétences et mettre en œuvre des politiques communes. Jusqu'à présent, il est vrai que l'Union a eu tendance à refuser par principe ce type d'arrangements, estimant que la création de clubs différenciés risquait de nuire sur le long terme à l'édifice européen dans son ensemble.

► Le quatrième scénario, « **Faire moins de manière plus efficace** », est sans doute celui qui répond le plus directement à la critique formulée à l'encontre des institutions européennes, coupables de privilégier la communication et les annonces sans tenir compte de la réalité de l'action qui sera finalement délivrée. Il est intéressant de noter que, pour la première fois, la Commission européenne admet cette situation, citant le chômage des jeunes comme domaine où l'Union européenne n'a en fait aucune compétence concrète. Dans la droite ligne d'un tel aveu, assez nouveau pour les institutions de Bruxelles, la Commission définit donc une option où certaines politiques sont abandonnées, y compris dans leur aspect communication, et laissées entièrement aux mains des États membres (santé, protection sociale, aménagement du territoire et développement régional). En revanche, dans d'autres domaines, notamment ceux qui paraissent le plus légitimes pour l'Union européenne (gestion des frontières extérieures, enjeux sécuritaires de dimension continentale, investissements dans les nouvelles technologies et les domaines structurants comme la politique spatiale), les compétences de Bruxelles sont renforcées et celles des États membres, réduites.

► Le cinquième et dernier scénario, « **Faire beaucoup plus ensemble** », est maximaliste puisqu'il se base sur l'idée que les compétences de l'Union européenne sont étendues dans de nombreux domaines simultanément, sans qu'aucune politique actuelle ne soit abandonnée pour autant, au contraire. D'un strict point de vue de partage des compétences, ce scénario vise, comme le numéro quatre, à clarifier qui fait quoi entre l'Union européenne et les États membres, en renforçant notamment le rôle des institutions supranationales là où l'Union est compétente. Il étend simplement ces cas à plus de domaines. Toutefois, il est intéressant de noter que ce scénario a été rapidement baptisé « fédéraliste », ce qui révèle comme souvent une profonde ignorance du sens de ce terme. En réalité, le scénario 4 est tout aussi « fédéraliste » que le 5, et l'on pourrait même dire que le troisième scénario l'est aussi dans la mesure où il n'exclut pas l'intégration ultime de tous les États membres de l'UE aux coopérations renforcées. En réalité, les scénarios 3, 4 et 5, parce qu'ils sont basés sur une clarification des compétences et des responsabilités entre le niveau européen et les niveaux non européens, correspondent exactement à la définition du fédéralisme dit parfois « de séparation », comme celui existant aux États-Unis.

La Commission européenne n'a pas indiqué sa préférence pour l'un des cinq scénarios, et il semble probable que la solution qui sera finalement adoptée ne sera de toute façon pas exactement conforme à la description, telle qu'elle est faite dans le livre blanc, des cinq options possibles. Toutefois, la manœuvre est politiquement judicieuse, car même les scénarios 1 ou 2, qui sont toutefois très peu probables, portent en eux une part de clarification : la décision sera *in fine* du ressort des États membres, c'est-à-dire les gouvernements et présidents nationaux, lors du Conseil européen de décembre 2017, donc ce seront eux qui porteront la responsabilité de l'absence de clarification.

Le risque de persistance du malentendu, révélateur d'un problème structurel

À en croire la décision de quatre États membres (Allemagne, Espagne, France, Italie) de se réunir à Versailles, moins d'une semaine après la publication du livre blanc de la Commission, pour y annoncer leur souhait de renforcer leurs coopérations dans certains domaines, quitte à ne pas associer tous les États membres de l'UE à ces politiques, il semble acquis que le scénario 3 ou de « l'Europe à plusieurs vitesses » soit celui autour duquel les discussions entre gouvernements se structureront.

Pourtant, un risque existe, celui que les gouvernements en question ne passent trop vite sur le point clef de ce scénario, qui est justement de dire explicitement, et le plus précisément possible, quels domaines doivent être approfondis. Le *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe* avance quelques exemples concernant notamment la défense et les capacités militaires, la justice et la police, ou une convergence fiscale et sociale, et des coopérations industrielles dans les secteurs de pointe. Ce sont effectivement les domaines dans lesquels une action commune paraît le plus justifiée, dans la mesure où ce sont ces dimensions de l'action publique qui sont indirectement affectées par l'existence d'un marché unique en Europe (incluant donc les quatre grandes libertés dont la libre circulation des personnes). Ces idées sont d'ailleurs également présentes dans le communiqué du mini-sommet de Versailles.

Malheureusement, il ne sera pas loisible aux gouvernements de se contenter d'indiquer de vagues grands objectifs de coopération, sous peine de simplement reproduire, dans leurs différents groupes réduits, exactement le même hiatus qui règne aujourd'hui concernant les compétences de l'UE. Il leur faudra au contraire expliquer quelles actions concrètes ils envisagent de mener, s'ils veulent éviter d'être victimes des manœuvres politiques aujourd'hui tournées contre l'UE, où la confusion des responsabilités et des compétences contribue à nourrir une opposition au projet d'ensemble, au lieu de réfléchir à réformer ses modalités de mise en œuvre. Considérant la composition, et les modalités de préparation des Conseils européens, qui laissent une large part à des administrations et des personnalités plutôt tournées vers la négociation internationale et la gestion de la (très) haute politique, il est à craindre que ces éléments ne soient considérés comme des détails techniques, alors qu'ils constituent en fait le nœud du problème, et que les citoyens européens ne se retrouvent donc encore plus décontenancés par la complexité d'une Europe dont aucun échelon, Union européenne, groupes restreints d'États membres, États et collectivités locales, ne sera capable de clairement expliquer ce qu'il veut faire, et ce qu'il veut ne pas faire.

Ces questions et ces doutes reflètent d'ailleurs un phénomène auquel il serait peut-être bon de réfléchir, bien au-delà de la simple (bien que compliquée) question de l'Union européenne et de ses compétences réelles vis-à-vis des États, et qui a à voir avec la difficulté à définir, conduire et évaluer

proprement les politiques publiques. En effet, alors qu'une bonne vingtaine d'années nous sépare des premières incursions assumées et revendiquées des thèses managériales dans la sphère des politiques publiques, et que le principe d'une gestion efficace, efficiente et contrôlable de ces mêmes politiques publiques est accepté par pratiquement tous, un certain nombre de dérèglements semblent persister.

D'abord, l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle est utilisée dans le débat public, en France, est souvent perturbée par l'utilisation d'indicateurs extrêmement « macro », comme, par exemple, les chiffres de l'insécurité pour évaluer le travail de la police. Le problème est évidemment la sensibilité des indicateurs à des phénomènes extérieurs n'ayant rien à voir avec l'action de la police, ou de la justice d'ailleurs. Appliqué à l'Union européenne, c'est le problème actuel d'engager les institutions sur des objectifs de croissance du produit intérieur brut et de baisse du chômage, quand l'essentiel des moyens est entre les mains des États membres, comme dit précédemment.

Parallèlement à ce hiatus entre l'opinion publique et la réalité des politiques publiques conduites, l'accès à une information de qualité sur l'évaluation des politiques publiques est extrêmement complexe, non pas matériellement, mais conceptuellement. C'est ainsi que les rapports de la Cour des comptes, qui font pourtant référence en France en matière d'évaluation des politiques publiques, ne donnent que rarement lieu à une couverture médiatique autre que sensationnaliste, pointant les dérives de telle ou telle institution. La même chose pourrait être dite des rapports des grands corps d'inspection ou des rapports parlementaires, même si ces derniers sont souvent couverts exclusivement pour relayer les propositions de réforme qu'ils se doivent de comporter pour être ainsi traités.

Un excellent exemple s'appliquant à l'Union européenne a été fourni par le sort réservé aux rapports des administrations britanniques, publiés en 2014, sur le partage des compétences entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Après des consultations innombrables et des milliers de pages d'analyse condensées et compilées, le résultat a été que globalement, les équilibres existants étaient pertinents pour accomplir les missions telles qu'attribuées à l'UE par les États membres, et que les changements à apporter étaient plutôt dans la continuité des évolutions déjà engagées. Bref, des conclusions qui laissaient entendre qu'aucune révolution n'était nécessaire, constat confirmé par le caractère très anecdotique du fameux *deal* que David Cameron avait négocié avec l'UE en vue de remporter le référendum qu'il s'estimait certain de remporter. Évidemment, ce type de conclusions, parce qu'il allait dans un sens peu propice à l'« hystérisation » et à la spectacularisation du débat public, n'a pas été relayé au sein de l'opinion publique nationale.

Le risque ultime d'une situation où la déconnexion semble totale entre ce qui est proclamé dans le débat public au sujet des compétences et des responsabilités en matière de politiques publiques, et la réalité de ces politiques telles que menées au quotidien, est de voir se désagréger toute la chaîne de responsabilité partant du plus haut niveau politique, jusqu'à celui de la plus basique exécution quotidienne d'une politique publique. En

effet, si les résultats tangibles d'une action quotidienne ne sont ni valorisés dans la discussion politique, ni discutés comme base d'une reconduction ou d'une réforme de l'action de la puissance publique, où est l'incitation à respecter les contraintes et les objectifs de la mise en œuvre d'une politique publique ?

Cette question est plus importante qu'il y paraît, là encore, et elle repose, pour être traitée, sur une attention plus forte à porter aux détails : les objectifs fixés doivent mesurer l'action effectuée et son impact, alors qu'ils sont aujourd'hui trop souvent de vagues références à la situation globale d'une communauté. Pour simplifier, la conduite des politiques publiques doit être encadrée de sorte que, si les résultats sont mauvais, l'on puisse changer d'orientation, mais si l'orientation, comme cela semble trop souvent être le cas aujourd'hui, c'est d'avoir de bons résultats, alors il n'y a que de la gestion à vue et de l'habillage statistique. Par exemple, fixer un objectif de « zéro sans-abri » est une orientation de politique publique claire (personne ne doit dormir dans la rue de manière non exceptionnelle) et il peut donner lieu à la définition d'une politique. Lutter contre l'exclusion sociale, à l'inverse, est beaucoup plus complexe, mais c'est pourtant ce qui est parfois proposé comme alternative à l'objectif de zéro sans-abri, arguant que ce dernier ne s'attaquerait pas aux causes du problème (et ce alors même que l'on pourrait répondre que la causalité entre dormir dans la rue et être socialement exclu est plus facile à démontrer que celle entre « être un exclu », car il faut alors définir le terme, et être sans domicile fixe).

Ces développements ne doivent pas faire perdre de vue que les discussions sur l'avenir de l'Europe sont nécessaires, indispensables même, si l'on souhaite que les citoyens européens reconnectent avec le projet d'une intégration plus poussée en Europe, seul moyen réaliste de défendre et promouvoir, dans un monde toujours plus incertain, les valeurs européennes et le modèle de société et d'économie qui en découle. Ils permettent juste de souligner que la démarche suivie par la Commission, et dont on ne peut qu'espérer qu'elle ne sera pas dénaturée par le Conseil européen, serait également pertinente dans d'autres contextes. ■

Le Royaume-(dés)Uni et ses frontières

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Dans la foulée du référendum britannique de juin 2016 ayant donné une majorité de voix en faveur du Brexit, l'article 50 du traité sur l'Union européenne (UE) a été déclenché le 29 mars 2017 en vue d'organiser le départ du Royaume-Uni de l'UE. Londres et les 27 autres pays membres de l'Union disposent de deux ans pour préparer la sortie effective du Royaume-Uni.

Au-delà de ses conséquences économiques et sociales, régulièrement évoquées et commentées, le Brexit pourrait aussi déboucher sur un retour de la conflictualité en Europe, comme le souligne cette tribune de Jean-François Drevet. Car si l'un des paris les mieux tenus par l'UE depuis sa création est sans conteste la préservation de la paix sur le continent européen, il ne concerne pas seulement les relations entre les États membres fondateurs (à commencer par la France, l'Italie et l'Allemagne), mais également le règlement de plusieurs différends territoriaux impliquant le Royaume-Uni dans sa structure plurinationale et dans ses relations avec d'autres États européens. La mise en œuvre du Brexit pourrait réveiller un certain nombre de ces conflits que l'UE avait permis d'apaiser, en particulier à Chypre, Gibraltar ou en Irlande du Nord. C'est ce que montre cette tribune, et c'est aussi ce que les négociateurs britanniques et européens doivent garder à l'esprit lors de l'établissement des modalités de sortie du Royaume-Uni. S.D. ■

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

S'il y a un acquis appréciable, bien que trop méconnu, de la construction européenne, c'est l'existence d'un mode implicite de règlement des différends entre les États membres : les protagonistes n'ont pas d'autre endroit possible pour vider leurs querelles que les salles capitonnées du Conseil européen à Bruxelles. À l'heure où les conflits de frontières se multiplient en mer de Chine du Sud ou dans le golfe Arabo-Persique, le monde envie cette qualité au Vieux Continent. Après des siècles de guerres, qu'elle a propagées dans le monde à partir du XVI^e siècle, l'Europe possède enfin un système solide et durable qui en prévient définitivement le retour, au moins dans l'Union européenne (UE).

Cependant, la sortie de l'un de ses États membres pourrait faire resurgir des controverses en partie oubliées. En effet, le Brexit est de nature à raviver les différends que le Royaume-Uni n'est pas parvenu à résoudre avec trois de ses partenaires : Chypre, l'Espagne et l'Irlande. C'est une des raisons du vote des citoyens de ces territoires en faveur du maintien dans l'UE².

Les confettis de l'Empire

À partir du XVIII^e siècle, dans sa construction d'un réseau mondial, le Royaume-Uni a acquis des bases navales au large des grands pays européens : en 1713, Gibraltar (et Minorque jusqu'en 1783), Malte (1801-1964), les îles Ioniennes (1814-1864),

puis Chypre (1878-1960) en Méditerranée et même, au large de Hambourg, la petite île d'Heligoland (1807-1890). Il a été ainsi le seul pays à posséder des colonies en Europe, dont il ne s'est pas complètement défait à l'occasion du grand mouvement des indépendances des années 1960. Il reste puissance souveraine à Chypre (avec deux bases aéronavales), à Gibraltar (colonie de la Couronne devenue territoire d'outre-mer) et en Irlande du Nord (région autonome), faute d'avoir pu trouver un moyen de se débarrasser de possessions ayant perdu toute valeur stratégique ou de convaincre les populations concernées de s'accommoder d'un autre statut. Il est aussi arrivé que Londres décide de se maintenir, y compris en faisant la guerre, comme cela été le cas aux Malouines (Falkland).

Si la France, en dépit de ses multiples conflits avec l'Angleterre, n'a pas eu d'objection à ce que la reine reste duchesse de Normandie³, d'autres pays ont voulu reprendre ou acquérir des territoires qu'ils estimaient leur appartenir. La Chine a récupéré Hong Kong (1997) et l'Argentine revendique toujours les îles Malouines. L'Espagne demande la rétrocession de Gibraltar, les Chypriotes souhaitent l'évacuation des « bases souveraines » britanniques (*Sovereign Base Areas, SBAs*). Quant à la réunification de l'Irlande, elle a longtemps été un objectif constitutionnel de la République. Ces vieilles controverses sont-elles en mesure de troubler à nouveau la paix de l'Europe ?

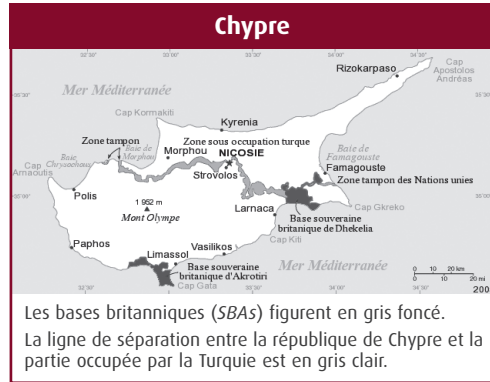
2. Gibraltar à 96 % et l'Irlande du Nord à 56 % (les militaires britanniques des bases souveraines de Chypre ne sont pas des résidents permanents).

3. Dans les îles Anglo-Normandes : Jersey, Guernesey, Sercq et Aurigny (164 000 habitants sur 198 kilomètres carrés). Restées sous la juridiction de la monarchie britannique à qui Philippe Auguste avait pris la Normandie en 1204, elles forment deux baillages, qui ne font pas formellement partie du Royaume-Uni.

Chypre

En 1960, en accordant l'indépendance à Chypre, le Royaume-Uni a découpé dans son territoire deux bases aéronavales, assorties de facilités logistiques⁴. À la différence des Maltais, à qui la présence britannique apportait des contreparties économiques, les Chypriotes n'ont jamais tiré un bénéfice substantiel des bases. Ils sont même nombreux à penser que la volonté de Londres de les conserver est pour beaucoup dans la persistance de la division de l'île. Jusqu'à une date récente, il existait un large consensus pour souhaiter leur rétrocession, dans la perspective d'une démilitarisation totale de Chypre, enfin débarrassée des nombreuses forces militaires qui y stationnent contre son gré.

La montée des tensions au Proche-Orient a fait évoluer les esprits. Un accord a été signé entre Londres et Nicosie pour préciser le statut des bases, exclusivement à vocation militaire et donc non impliquées dans la délimitation des zones économiques exclusives (ZEE) en Méditerranée orientale, qui se révèlent riches en ressources gazières. Par ailleurs, une partie croissante de l'opinion chypriote estime que l'objectif de démilitarisation est illusoire. Compte tenu de l'insécurité qui se développe dans la région, la fin de la présence britannique (et américaine, puisque Washington fait un usage régulier des bases) n'est pas souhaitable, en attendant le développement d'une défense européenne.



En 2004, au moment de l'entrée de Chypre dans l'UE, les Britanniques ont demandé que les SBAs restent en dehors du territoire communautaire, ce qui a été obtenu et spécifié dans le protocole numéro trois annexé au traité d'adhésion. Ses habitants chypriotes, notamment les agriculteurs, ont gardé leur nationalité et bénéficient des financements européens. Comme l'accès aux bases, à l'exception des installations militaires, est libre, elles sont *de facto* incluses dans le périmètre douanier européen et c'est le seul territoire britannique dont la monnaie est l'euro.

Le Brexit n'est pas de nature à apporter de changement significatif à cette situation, à condition que cela soit précisé dans le traité que signeront les Britanniques avec l'UE. Il en ira de même pour la gestion de la ligne de démarcation, puisque l'une des deux bases touche la zone d'occupation turque et donc applique le règlement *ad hoc* qui définit les relations commerciales entre les deux parties de Chypre⁵. En adoptant les orientations de l'UE en vue de la

4. Les *Sovereign Base Areas*, SBAs : 8 000 militaires et leurs familles sur 254 kilomètres carrés. Environ 7 000 Chypriotes y résident, mais ils sont comptés dans la population de la République.

5. Règlement du Conseil 866/2004 du 29 avril 2004.

négociation du retrait britannique, le Conseil européen ⁶ a prévu cette éventualité, à condition que les accords bilatéraux entre Londres et Nicosie soient compatibles avec le droit communautaire.

À moyen terme, la situation doit évoluer. En se concentrant sur leurs fonctions d'écoute, qui sont devenues les plus importantes, les bases peuvent libérer un espace important et bien situé sur le littoral. C'est pourquoi, en 2003, afin de montrer son souhait de contribuer à la réunification de l'île, Londres a proposé d'en restituer une partie.

Du point de vue de l'UE, l'avenir des bases restera d'actualité : sans le Brexit, dans l'hypothèse de l'émergence d'une défense commune, elles auraient représenté un apport décisif de la partie britannique. À l'évidence, elles vont rester un atout géopolitique. Il faudra définir leur rôle dans le schéma de coopération en matière de défense entre l'UE et le Royaume-Uni, qui émergera après son retrait. En l'absence de réunification et d'une montée des tensions dans l'île à l'initiative de la Turquie, l'UE pourrait être impliquée dans la défense de l'île et amenée à rechercher la coopération du Royaume-Uni qui est à la fois le détenteur des bases et une des trois puissances garantes de l'indépendance de l'île ⁷.

Gibraltar

Du point de vue espagnol, l'article 10 du traité d'Utrecht (1713), confirmé par celui de Versailles (1783) a seulement accordé aux Britanniques la jouissance d'une base militaire, ce qui implique que les habitants de Gibraltar ⁸ ne seraient pas libres de s'autodéterminer. Mais Londres en a fait une colonie de la Couronne, dotée d'un statut d'autonomie. Ses habitants espagnols (environ 7 500) partis après la conquête ⁹ ont été remplacés par des immigrants originaires de divers pays méditerranéens, qui ont acquis la citoyenneté britannique et veulent la conserver. En conséquence, le Royaume-Uni estime qu'il ne peut pas restituer le territoire contre leur volonté, l'indépendance étant exclue puisque le traité d'Utrecht stipule que la renonciation britannique entraînerait automatiquement le retour de Gibraltar à l'Espagne.



© Visual Cortex / Shutterstock

6. Réunion extraordinaire du Conseil européen (article 50) du 29 avril 2017, Orientations EUCO XT 20004/17.

7. Suivant un « traité inégal » dont le gouvernement chypriote souhaite l'abolition, la garantie de l'indépendance de l'île est assortie d'un droit d'intervention en vue de rétablir la *statu quo*, que se sont octroyé le Royaume-Uni, la Turquie et la Grèce. En 1974, ce traité a été violé par les trois puissances : un coup d'État a été fomenté par les colonels grecs, la Turquie a envahi le Nord de Chypre et le Royaume-Uni a failli à son engagement de défendre l'indépendance de l'île.

8. Qui compte 32 000 habitants sur 6,8 kilomètres carrés.

9. Dont 5 000 d'entre eux ont fondé en 1706 la ville de San Roque (aujourd'hui 30 000 habitants), qui conserve les archives de la période espagnole de Gibraltar.

Malgré deux sièges infructueux (1727 et 1779-1783), Madrid n'est pas parvenu à rentrer en possession du Rocher, mais a continué à le revendiquer. En 1969, le refus de Londres de discuter de son avenir a conduit le gouvernement franquiste à fermer la frontière. Elle a été rouverte en 1985, un État membre (l'Espagne adhère en 1986) ne pouvant refuser l'accès de son territoire à un autre. Depuis l'adhésion britannique (1973), Gibraltar est inclus dans la Communauté européenne, mais ne fait pas partie de l'union douanière et ne perçoit pas la taxe sur la valeur ajoutée, TVA¹⁰.

L'Espagne maintient sa position, qu'elle rappelle régulièrement en contestant les frontières terrestres et maritimes de l'enclave. Le conflit s'est polarisé sur l'aéroport, que Madrid estime illégal, puisqu'il empiète sur une zone neutre. À chaque fois qu'une réglementation communautaire porte sur le transport aérien, elle met les deux pays en opposition. Il en va de même avec le contentieux sur les eaux territoriales et ses conséquences sur la pêche et l'environnement.

En fait, l'appartenance à l'UE a relativisé le conflit, qui subsiste au niveau des principes mais est limité dans son ampleur. D'innombrables tentatives de compromis, comme une éventuelle cosouveraineté des deux monarchies, à l'exemple d'Andorre¹¹,

ont échoué. En 2002, un nouveau référendum à Gibraltar a entraîné le rejet à 98 % d'une proposition anglo-espagnole et l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2006. Cependant, la construction du marché unique a progressivement normalisé les relations et développé les complémentarités entre le Rocher et son arrière-pays espagnol, en dépit de l'appartenance de Gibraltar à la zone sterling et de la non-adhésion du Royaume-Uni à Schengen, qui entraîne le maintien des contrôles. Il en résulte des files d'attente à la frontière, aussi peu appréciées des Gibraltariens que des navetteurs espagnols.

Le Brexit permettra à l'Espagne d'appliquer des restrictions à la circulation des biens et des personnes : contrôles plus ou moins intensifs à la frontière, limitation du trafic aérien et maritime, etc. On peut donc craindre une détérioration des relations de voisinage entre le Rocher et son arrière-pays andalou, qui pourrait affecter les relations entre le Royaume-Uni, l'Espagne et l'UE. Dans la négociation de sortie de l'UE, Madrid sera tenté de monnayer son accord en échange de concessions britanniques à Gibraltar. Pour le moment, les déclarations bellicieuses sont plutôt venues de Londres, lord Howard suggérant à Theresa May¹² d'adopter vis-à-vis de l'Espagne la même attitude que Margaret

10. Son régime est défini par la déclaration n° 55 du traité UE : « Les traités s'appliquent à Gibraltar en tant que territoire européen dont un État membre assume les relations extérieures. Cela n'implique aucun changement des positions respectives des États membres concernés. »

11. La reine d'Angleterre et le roi d'Espagne auraient eu à Gibraltar le même rôle que l'évêque d'Urgel et le président de la République française dans la principauté.

12. Michael Howard (né en 1941), ancien chef du parti conservateur (2003-2005) : « Il y a 35 ans, une autre femme Premier ministre a envoyé une force opérationnelle au beau milieu du monde pour protéger un autre petit groupe de Britanniques contre un autre pays hispanophone. Et je suis absolument certain que notre Premier ministre femme actuel montrera la même détermination à propos de Gibraltar que son prédécesseur » (*in* « Brexit: Lord Howard Accused of 'Sabre-Rattling' over Gibraltar », *BBC News*, 2 avril 2017. URL : <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39472207>. Consulté le 17 mai 2017).

Thatcher lors de la guerre des Malouines, ce qui montre bien qu'il existe un risque de résurgence des conflits du passé.

Un élément est favorable au maintien de la présence britannique : la restitution du Rocher relancerait la revendication marocaine sur les enclaves de Ceuta et Melilla¹³, un problème d'une autre dimension démographique et géopolitique. En effet, Madrid a exclu la rétrocession des deux villes aussi longtemps qu'elle serait victime d'une amputation de son territoire. Rabat a pris bonne note de cette position et attend son heure.

L'Irlande du Nord

Beaucoup plus problématique est l'avenir de l'Irlande du Nord, autonome au sein du Royaume-Uni, mais opposée au Brexit à 56 %, essentiellement parce qu'il remet en cause le compromis politique obtenu en 1998 dans l'accord du Vendredi saint, qui a mis fin à des décennies de conflit.

Sans être directement partie prenante à cet accord, l'UE a joué un rôle essentiel dans la réconciliation, en finançant le programme PEACE (destiné à promouvoir la paix et la réconciliation, ainsi que le progrès économique et social, en Irlande du Nord et à la frontière

irlandaise) et la coopération transfrontalière. L'Europe contribue ainsi à la « spiritualisation¹⁴ » de la frontière nord-irlandaise, objectif largement atteint par le marché unique et l'effacement de ses signes distinctifs sur le terrain. S'il est « *hard* », le Brexit va contraindre au rétablissement des contrôles douaniers à cette frontière ou, à défaut, entre les deux îles. Les nationalistes irlandais sont opposés à la première hypothèse et les unionistes à la seconde. En préconisant des « mesures souples et imaginatives [...] pour éviter la formation d'une frontière physique, tout en respectant l'intégrité de l'ordre juridique de l'Union », le Conseil européen¹⁵ s'est contenté de juxtaposer deux positions contradictoires.

En outre, contrairement à l'Écosse, l'Irlande du Nord dispose d'un droit à l'autodétermination qui lui a été garanti par l'accord du Vendredi saint¹⁶. Si la population le souhaite, la réunification de l'Irlande est explicitement prévue. Relativement théorique en 1998, quand les unionistes disposaient encore d'une nette majorité, cette clause pourrait bien être activée. Pour rester dans l'UE, il suffirait à l'Irlande du Nord de s'unir à la république d'Irlande, suivant l'exemple de l'Allemagne en 1990. À la demande de Dublin, le Conseil européen a



13. Ceuta (85 000 habitants) est une possession espagnole depuis 1580 et Melilla (86 000 habitants) depuis 1497.

14. Expression utilisée à Budapest pour traduire un objectif du gouvernement hongrois du temps où il était pro-européen.

15. Orientations du 29 avril 2017, *op. cit.*

16. Article 1§1 : « [Les parties] reconnaissent la légitimité du choix, quel qu'il soit, librement exercé par une majorité de la population d'Irlande du Nord concernant son statut, qu'elle préfère continuer à soutenir l'union avec la Grande-Bretagne ou qu'elle soutienne une Irlande unie souveraine. »

confirmé cette éventualité. À titre individuel, ayant droit aux deux nationalités, britannique et irlandaise, tous les Nord-Irlandais (1,8 million d'habitants) pourront conserver leur citoyenneté européenne. C'est pourquoi, depuis le vote du Brexit, les demandes de passeports de la République d'Irlande se sont fortement accrues ¹⁷.

Le Brexit est-il de nature à faire avancer la réunification de l'Irlande comme il peut relancer l'indépendantisme écossais ? Le Sinn Féin (parti indépendantiste) n'a pas attendu longtemps pour lancer un appel en ce sens, ce qui n'est pas de nature à rétablir la concorde puisque la population nord-irlandaise est toujours aussi fortement divisée en deux moitiés presque égales : pour les unionistes protestants, le maintien de la souveraineté de Londres est bien plus qu'un article de foi ; mais beaucoup de catholiques souhaitent au contraire la réunification. Reste à savoir à quel point les effets de la sortie de l'UE pourraient inciter les unionistes à évoluer dans ce sens ¹⁸, d'autant plus qu'ils sont menacés par ailleurs de perdre leur majorité démographique après 2020 en raison de la natalité plus forte des catholiques. Enfin et surtout, instruits par l'Histoire, de nombreux Nord-Irlandais ont de bonnes raisons de redouter une reprise du conflit.

Une insularité illusoire

En optant pour la sortie de l'UE, les partisans du Brexit ont rêvé de retrouver une insularité jugée perdue depuis l'adhésion et la mise en service du tunnel sous la Manche. Le résultat risque d'être contraire à leurs espérances si le Royaume-Uni se trouve confronté à des affrontements à ses frontières terrestres ¹⁹, sans compter les effets, aujourd'hui incalculables, d'un éventuel rétablissement de la frontière avec l'Écosse.

Une fois de plus, le Brexit témoigne *a contrario* des vertus de l'intégration européenne. Sans être en mesure de résoudre les problèmes de fond, elle a permis à Londres de conserver son héritage colonial en Europe, dans un contexte de « spiritualisation » des frontières qui a en grande partie effacé les effets négatifs ou conflictuels des différends territoriaux.

Dans une négociation à « 27 contre 1 » aux résultats très aléatoires, la résurgence de ces « petits » problèmes apporte autant de grains de sable qui pourraient bloquer le processus, bien que l'adoption du traité de dés-adhésion soit du ressort de la majorité qualifiée. En cas de conflit, on reviendrait alors aux pratiques diplomatiques du passé, basées exclusivement sur les rapports de force, comme on peut le craindre en cas de glissement vers un *hard* Brexit. ■

17. D'après le *Financial Times* du 5 janvier 2017, 500 000 Nord-Irlandais sont présumés détenir des passeports de la République. En 2016, Dublin a enregistré 68 000 nouvelles demandes, principalement après le vote du Brexit (+ 83 % par rapport à 2015).

18. On estime que 85 % des catholiques auraient voté « *remain* », contre seulement 40 % des protestants. Du point de vue politique, 88 % des électeurs qui se sont identifiés comme nationalistes ont voté « *remain* » et seulement 34 % des unionistes. Voir GARRY John, COAKLEY John et O'LEARY Brendan, « Northern Ireland: Understanding the Brexit Vote and Its Implications for the Border », *The UK in a Changing Europe*, 27 avril 2017. URL : <http://ukandeu.ac.uk/northern-ireland-understanding-the-brexit-vote-and-its-implications-for-the-border/>. Consulté le 17 mai 2017.

19. Dans sa lettre d'activation de l'article 50, Theresa May avait déjà « oublié » que son pays avait une frontière terrestre à Gibraltar.

PROCHAINES SESSIONS DE FORMATION

PROSPECTIVE • STRATÉGIE • TERRITOIRES • VILLES • EMPLOI

FUTURIBLES INTERNATIONAL

► **Introduction à la démarche prospective
De l'anticipation à l'action**

Animé par Hugues de Jouvenel (voir le programme p. 60 de ce numéro)

Prix : 1056 euros TTC*

► **L'avenir de l'emploi et du travail**

Animé par Hugues de Jouvenel

Prix : 1584 euros TTC*

► **Causal Layered Analysis Masterclass**

Animé par Sohail Inayatullah

Prix : 1056 euros TTC*

► **Atelier de construction de scénarios prospectifs**

Animé par François de Jouvenel

Prix : 1584 euros TTC*

► **Pratiques de la prospective stratégique**

Animé par Nathalie Bassaler, François Bourse et Hugues de Jouvenel

Prix : 1584 euros TTC*

► **La prospective territoriale. Pour quoi faire ? Comment faire ?**

Animé par Frédéric Weill et Hugues de Jouvenel

Prix : 1584 euros TTC*

► **Futurs de villes. Continuités et changements de paradigme**

Animé par Morgan Poulizac

Prix : 1584 euros TTC*

► **La veille prospective. Pour quoi faire ? Comment faire ?**

Animé par François de Jouvenel

Prix : 1584 euros TTC*

**Les dates de ces sessions et d'autres formations seront annoncées
prochainement sur notre site <https://www.futuribles.com/fr/formation/>**

**Remise de 10 % pour inscription multiple dès la deuxième participation ; dispense des frais de participation pour les membres partenaires de Futuribles International (valable pour une personne par formation). Futuribles est un organisme de formation agréé.*

Informations complémentaires : Corinne Roëls - Futuribles International

47 rue de Babylone - F-75007 Paris - Tél. + 33 (0)1 53 63 37 71 - Fax + 33 (0)1 42 22 65 54

E-mail croels@futuribles.com

IDÉES & FAITS PORTEURS D'AVENIR *

L'Amérique latine à l'ère Trump

Les prétentions protectionnistes du nouveau président américain, à supposer qu'elles soient tenables, remettent les États latino-américains au défi d'un renforcement de leurs liens économiques et politiques. Cependant, des risques de fragmentation demeurent ou apparaissent.

À quelques mois de la présidentielle américaine, le président équatorien Rafael Correa, héraut de la vague des gauches du Sud déclarait : « Entre Hillary Clinton et Donald Trump, je choisis Trump. » Apparent paradoxe, mais apparent seulement. En bonne logique, le coreprésentant de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (Alba)¹ pariait qu'une présidence Trump sous le sceau du *America First* (entendre « Les États-Unis d'abord ») délesterait enfin l'Amérique latine de son éternelle puissance de tutelle. Mieux, elle permettrait enfin au Mexique, tourné

vers le nord, de regarder au sud et de rejoindre les pays frères.

En phase avec le discours « trumpien », le pari de Rafael Correa est néanmoins tombé à contretemps. Politiquement, la vague présidentielle des gauches des années 2000, elle-même ponctuée de fortes poussées protectionnistes, a marqué le pas. Le chapitre s'est en grande partie achevé sur l'élection du très libéral Mauricio Macri en Argentine, en décembre 2015, et la destitution — ou coup d'État institutionnel — de l'héritière de Lula, Dilma Rousseff, au Brésil, en août suivant. Or, pressés de resserrer les liens économiques avec le grand voisin américain qui demeure leur premier client, les nouveaux gouvernements latino-américains ont été pris de court par le discours de fermeture du désormais locataire de la Maison Blanche.

Ces inquiétudes dépassent la seule échéance du mandat de Donald Trump. Le protectionnisme revendiqué du président américain offre aux pays de la région un véritable test quant à leurs capacités d'alliance. L'enjeu a été d'emblée compris parmi les pays coalisés au sein de l'Alliance du Pacifique qui regroupe le Chili, la Colombie, le Pérou et le Mexique. Sans attendre l'investiture de Donald Trump, le Pérou et le Chili ont annoncé le

1. Créée en 2005 sous l'impulsion du président vénézuélien Hugo Chavez, l'Alba comprend la Bolivie, Cuba, l'Équateur, le Venezuela, ainsi que six pays de la Caraïbe anglophone. Haïti y figure comme membre observateur et le Surinam comme invité spécial.

*La plupart des textes publiés dans la rubrique Actualités prospectives sont issus de Vigie, le système de veille mutualisée de l'association Futuribles International (NDLR).

renforcement de leurs relations commerciales et, à cette aune, leur intention d'accéder à de nouveaux débouchés sur les marchés asiatiques. Cette perspective apparaît néanmoins grevée par l'actuel ralentissement de la croissance économique chinoise, qui affecte par ailleurs l'ensemble de la région, toujours très dépendante de l'exportation de matières premières.

L'alternance politique aujourd'hui conjuguée à des situations de récession économique ne favorise pas la consolidation d'alliances fragmentées, souvent concurrentes et organisées autour d'un poids lourd. La profonde crise économique qui mine le Venezuela a nettement affaibli l'Alba. L'Union des nations sud-américaines (Unasur), fondée en 2008 et un temps garante d'une certaine stabilité régionale, ne peut plus compter sur son pilier, autrement dit le Brésil, sous croissance économique négative. Les divisions idéologiques entre États se sont aussi manifestées avec la suspension, en décembre 2016, du Venezuela du Mercosur². Enfin, la Communauté des États latino-américains et caribéens (CELAC)³ n'a jamais réalisé son ambition de se substituer à l'Organisation des États américains (OEA) ni découragé la création d'alliances plus réduites mais plus efficaces, comme celle du Pacifique.

L'unité et le poids futur de la région latino-américaine sur la scène

mondiale dépendront pour beaucoup d'une clarification de telles alliances. C'est là encore une ambition affichée par le Pérou et le Chili dont l'un des objectifs consisterait à rapprocher — à défaut de fusionner — l'Alliance du Pacifique et le Mercosur. Logique dans son principe, cette ambition ne lève pas, à court terme, l'hypothèque Trump. Elle se heurte également au récent raidissement de certains États du continent en matière de migrations.

Selon la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), 28,5 millions de Latino-Américains et Caribéens résident hors de leur pays de naissance, et les États-Unis absorbent à eux seuls 70 % de ce total (estimation pour 2014). L'immigration en Amérique latine concerne quelque sept millions de personnes, souvent à destination des pays du Cône Sud. Or, comme le relèvent l'OEA et l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), ce mouvement de populations a augmenté de 17 % par an durant la première moitié de la décennie 2010 et pourrait encore doubler au cours des prochaines années.

À rebours de son discours d'ouverture économique, le gouvernement argentin a suscité une onde de choc en janvier 2017, avec un décret facilitant l'expulsion d'étrangers condamnés pénalement et restreignant les conditions d'entrée dans le pays prévues par la loi fédérale sur les migrations. L'initiative a trouvé écho au Chili voisin avec une proposition de loi similaire de l'ancien président conservateur Sebastian Piñera, en campagne pour un retour au pouvoir. De telles mesures pourraient fortement affecter les relations diplomatiques avec les États andins dont est issue la majorité des migrants de ces pays. Une même attitude restrictive se vérifie en

2. Intégré au Mercosur en 2012, le Venezuela s'est vu officiellement reprocher de ne pas se plier à ses obligations communautaires, notamment en matière de baisse de ses tarifs douaniers. Le Mercosur regroupe quatre membres fondateurs — Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay — et deux membres associés, Bolivie et Chili.

3. Créée en 2011, elle associe tous les pays du continent moins les États-Unis et le Canada.

Équateur et au Nicaragua, pays pourtant réputés progressistes, face aux nouveaux arrivants en provenance d’Haïti et de Cuba, membre de l’Alba comme les deux premiers. Cet autre facteur de fragmentation pèsera dans la balance de futurs accords régionaux.

Benoît Hervieu

Sources : « Proteccionismo en América Latina: los vecinos elevan las barreras », *Semana económica*, 16 mars 2015 (avant les alternances électorales). URL : <http://semanaeconomica.com/articulo/economia/comercio-exterior/156416-proteccionismo-en-america-latina-los-vecinos-elevan-las-barreras/> ; REY Rafael, « América Latina: incertidumbre ante proteccionismo comercial de EEUU », *Sputnik*, 8 février 2017. URL : <https://mundo.sputniknews.com/economia/201702081066786433-latino-america-incertidumbre-eeuu/> ; « El proteccionismo que impulsa los EEUU y la fragilidad de China generan incertidumbre en América latina », *Infobae*, 14 décembre 2016. URL : <http://www.infobae.com/economia/2016/12/14/el-proteccionismo-que-impulsa-los-eeuu-y-la-fragilidad-de-china-generan-incertidumbre-en-america-latina/> ; « Experto advierte que proteccionismo dificultará futuras alianzas de América Latina », *Sputnik*, 7 février 2017. URL : <https://mundo.sputniknews.com/economia/201702071066752835-trump-proteccionismo-latinoamerica/> ; « El proteccionismo y un dólar fuerte amenazan a las economías emergentes, según el BID », *Expansión*, 12 janvier 2017. URL : <http://www.expansion.com/latinoamerica/2017/01/12/5877c421268e3e9c3d8b46d4.html> ; « ¿Lidera Chile la respuesta latinoamericana al proteccionismo que impulsa Donald Trump? », *Emol*, 14 février 2017. URL : <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/02/14/844883/Lidera-Chile-la-respuesta-latinoamericana-al-proteccionismo-que-impulsa-Donald-Trump.html> ; MARTNER D. Gonzalo, « ¿Pueden converger Mercosur y la Alianza del Pacífico? », *Estudios de Política Exterior*, juin 2016. URL : <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/pueden-converger-mercosur-y-la-alianza-del-pacifico/> ; DURAN Paula, « Con Trump comienza una era de incertidumbre e improvisación entre Estados Unidos y América Latina », *The New York Times*, 19 janvier 2017. URL : <https://www.nytimes.com/es/2017/01/19/con-trump-comienza-una-era-de-incertidumbre-e-improvisacion-en-america-latina/>. Consultés le 13 avril 2017.

Entreprises : l’avenir sacrifié...

Les dirigeants des entreprises ont été, l’an dernier, encore plus incités à obtenir des profits à court terme qu’en 2013. C’est ce qui est ressorti d’une enquête du cabinet McKinsey¹ auprès d’un millier de responsables d’entreprises de différents secteurs et pays, réalisant des chiffres d’affaires d’au moins 100 millions de dollars US. Sur les 384 responsables qui se sont exprimés, 87 % ont déclaré qu’ils étaient davantage poussés à obtenir des performances financières élevées d’ici deux ans ou moins. Les deux tiers estimaient que la pression avait augmenté depuis cinq ans.

L’horizon des entreprises s’est raccourci : en 2013, 18 % des entreprises étudiées patientaient trois ans ou plus pour obtenir les résultats financiers ciblés et 3 % d’entre elles avaient un horizon de sept ans ou plus. L’an dernier, 9 % seulement des entreprises patientaient trois à six ans, et aucune sept ans. Enfin, 37 % des 384 responsables attribuaient à leur entreprise une culture du long terme, avec, selon 88 % de cette minorité, un impact positif sur les performances financières.

L’avenir sacrifié aux résultats trimestriels

Les sociétés anonymes faisant un appel public à l’épargne étaient plus nombreuses à signaler un accroissement de la pression du court terme

1. BARTON Dominic, BAILEY Jonathan et ZOFFER Joshua, *Rising to the Challenge of Short-termism*, FCLT [Focusing Capital on the Long Term] Global, septembre 2016. URL : <http://www.fcltglobal.org/docs/default-source/default-document-library/fclt-global-rising-to-the-challenge.pdf>. Consulté le 7 avril 2017.

que les entreprises non cotées en Bourse : 80 % des entreprises dont les actions étaient en dessous du cours moyen subissaient cette pression, contre 65 % de celles mieux cotées. Un court-termisme accru était signalé dans 82 % des entreprises des pays en voie de développement, et seulement 64 % et 65 % des entreprises européennes et américaines.

Dans les sociétés classées comme court-termistes, 55 % des responsables reconnaissent que celles-ci étaient prêtes à retarder des projets pour atteindre les objectifs trimestriels, quitte à sacrifier des gains ultérieurs. Le bon sens ne peut que qualifier de risquée, voire suicidaire à terme, une telle attitude. Une nouvelle étude de McKinsey ² vient de confirmer que la progression du court-termisme a des conséquences négatives sur l'entreprise, l'économie et la société. L'étude a observé les performances, entre 2000 et 2015, de 615 moyennes et grandes entreprises américaines cotées en Bourse. Un indice a été établi pour distinguer les deux catégories d'entreprises, long ou court-termistes, selon cinq indicateurs : leur modèle d'investissement, le type de profits après les impôts — liés au *cash flow* (le flux de trésorerie) ou générés par des jeux comptables ? —, la croissance des marges — quelle différence entre la croissance des profits et celle des chiffres d'affaires ? —, le management des échéances — trimestrielles ou à plus

long terme ? — et le type de croissance des profits par actions — recours au rachat d'actions ?

Un milliard de dollars US et un million d'emplois perdus

Les entreprises ainsi classées long-termistes ne représentent cette fois que 27 % de l'échantillon étudié. Elles ont créé plus de valeur pour leurs actionnaires, plus d'emplois, et ont mieux résisté à la crise de 2008 que les autres.

— Leur chiffre d'affaires cumulé a crû en moyenne de 47 % de plus que celui des autres firmes.

— Leurs profits après les impôts cumulés ont progressé de 36 % plus vite que ceux des court-termistes, et leurs rendements du capital (*economic profit*) de 81 %.

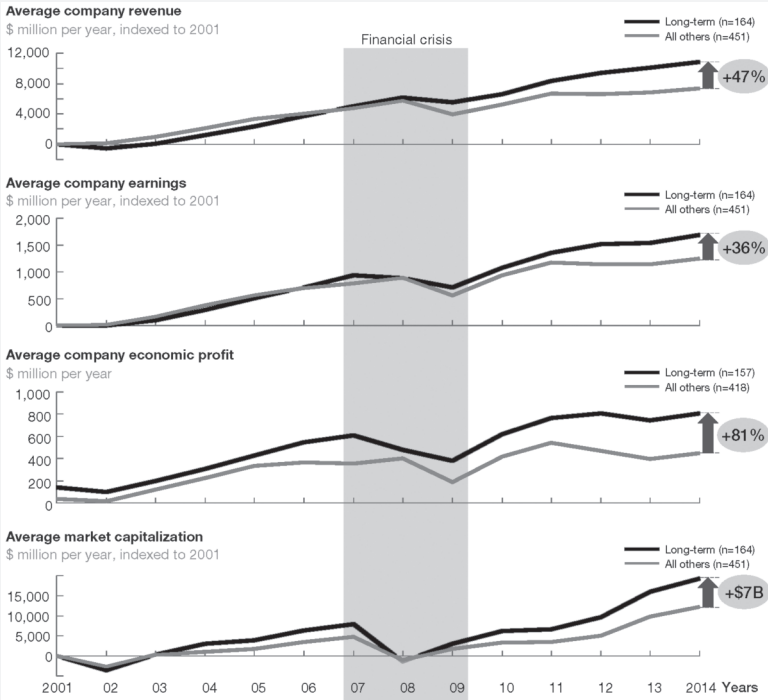
— Leur capitalisation boursière serait en moyenne, au bout de 13 ans, de sept milliards supérieure à celle de l'ensemble de l'échantillon. Elles ont été plus touchées pendant la crise mais sont remontées plus rapidement. « Si toutes les entreprises cotées avaient évolué ainsi, le marché américain des actions aurait crû de 1 000 milliards et la capitalisation boursière de 4 %. Cela aurait suffi à combler une bonne partie du déficit de financement des fonds de pension publics américains, principaux actionnaires de ces compagnies. »

— Entre 2001 et 2015, les entreprises long-termistes ont créé 12 000 emplois de plus en moyenne ; selon McKinsey, si toutes les entreprises avaient fait de même, huit millions d'emplois auraient été créés, dont cinq millions aux États-Unis. L'étude en déduit que l'option de long terme aurait accru d'un milliard le produit intérieur brut américain sur la der-

2. BARTON Dominic *et alii*, *Measuring the Economic Impact of Short-termism*, San Francisco : MGI (McKinsey Global Institute), janvier 2017. URL : [http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Global Themes/Long term Capitalism/Where companies with a long term view outperform their peers/MGI-Measuring-the-economic-impact-of-short-termism.ashx](http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Global%20Themes/Long%20term%20Capitalism/Where%20companies%20with%20a%20long%20term%20view%20outperform%20their%20peers/MGI-Measuring-the-economic-impact-of-short-termism.ashx). Consulté le 7 avril 2017.

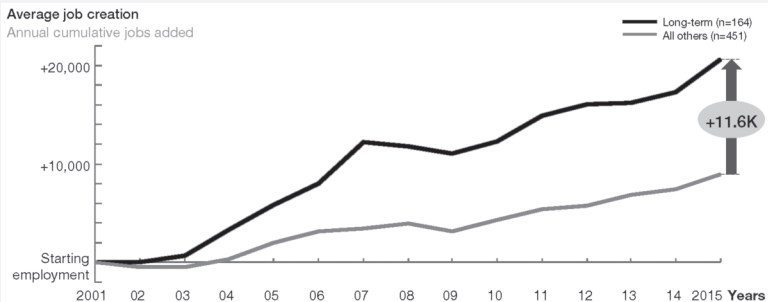
QUELQUES GRAPHIQUES ÉCLAIRANTS

Les quatre graphiques ci-dessous montrent les évolutions depuis 2001 des chiffres d'affaires moyens, des profits moyens après impôt, des rendements moyens du capital et des capitalisations moyennes des entreprises de long et court terme.



Source : BARTON Dominic et alii, *Measuring the Economic Impact of Short-termism*, op. cit.

Le graphique suivant montre que les entreprises de long terme ont créé en 15 ans 11 600 emplois de plus que les court-termistes.



Source : *ibidem*.

nière décennie, ce qui aurait promis environ le triple d'ici 2025.

— Les entreprises long-termistes ont dépensé moitié plus en recherche-développement (R&D) au cours de la période. Le rapport souligne que « le plus important est qu'elles ont continué à accroître leurs efforts de R&D pendant la crise, alors que les autres l'ont réduit : entre 2007 et 2014, leurs dépenses de R&D ont progressé à un taux annualisé de 8,5 %, contre 3,7 % chez les autres ».

Cette dernière observation de McKinsey rejoint l'avertissement lancé en 2009 par des experts de l'OCDE³. Ils constataient le relâchement de l'effort de recherche des 1 000 premières entreprises mondiales au cours de la crise ; ils rappelaient que l'entreprise américaine DuPont de Nemours avait fait le pari, en pleine dépression des années 1930, d'industrialiser deux molécules que ses laboratoires venaient d'élaborer, le nylon et le néoprène. Quand l'économie a redémarré, son courage a été largement récompensé. De même, Samsung, qui a augmenté pendant la dernière crise son investissement en recherche et innovation, a pu dépasser son concurrent Apple en ventes de *smartphones*⁴. L'avenir appartient bien aux entreprises qui parient sur lui. Mais la majorité des acteurs agit

3. GUELLEC Dominique *et alii*, *Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-term Growth*, Paris : OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), juin 2009.

4. Ceci malgré une remontée d'Apple au premier semestre 2017. Voir « Apple est le premier vendeur de *smartphones*, devant Samsung au dernier trimestre », *Les Numériques*, 2 février 2017. URL : <http://www.lesnumeriques.com/telephone-portable/apple-1er-ven-deur-smartphones-devant-samsung-dernier-trimestre-n60071.html>. Consulté le 7 avril 2017.

encore à l'inverse et cela entretient des tendances malsaines. Pourrait-on les inverser et comment ?

André-Yves Portnoff

Pakistan-Chine : le corridor chinois des affaires

Le projet de Corridor économique Chine-Pakistan (CPEC) se met progressivement en place. Il donne un véritable coup de fouet à l'économie pakistanaise, qui va profiter d'infrastructures modernes et des sources d'énergie qui lui manquaient cruellement. L'installation systématique de sociétés chinoises qui s'ensuit apparaît plus problématique pour l'avenir du pays, comme l'enseigne le précédent des interventions chinoises au Sri Lanka. L'examen de ces deux cas jette une lumière crue sur les perspectives que l'Initiative des routes de la soie peut laisser entrevoir aux pays qui se trouvent sur leur tracé. « Solution Chine » : une issue fatale ?

Intégré à l'Initiative chinoise des routes de la soie, le projet de CPEC, apportant au Pakistan environ 50 milliards de dollars US — 18,5 % du produit intérieur brut 2015 —, a donné un véritable coup de fouet à l'économie. Outre les grands travaux d'équipement (infrastructures, énergie), il favorise l'installation de sociétés chinoises comme l'illustrent les deux cas suivants survenus fin décembre 2016 :

— Shanghai Electric Power, SEP, une entreprise publique filiale de la State Power Investment Corporation of China, a pris le contrôle de l'un des plus importants producteurs pakistanaï d'énergie, KE, anciennement Karachi Electric Corporation. SEP a racheté pour 1,77 milliard de dollars US

66,4 % des parts détenues par le groupe Abraadj de Dubaï et prévoit d'investir neuf milliards dans l'amélioration de l'entreprise.

— Un consortium dirigé par la Chine (China Financial Futures Exchange Company Ltd, Shanghai Stock Exchange, Shenzhen Stock Exchange, Pak-China Investment Company Ltd, Banque pakistanaise Habib) a racheté pour 84 millions de dollars US 40 % du Pakistan Stock Exchange (PSX), une participation stratégique dans l'une des Bourses les plus performantes du monde en 2016.

Le Pakistan souffrant d'un grave déficit énergétique qui handicape le développement industriel, l'enjeu du gouvernement est d'y mettre fin en profitant de la manne chinoise. Il en va de même avec l'amélioration du transport des marchandises et du déplacement des personnes. Le développement est supposé contribuer à la stabilité d'un pays divisé. Les capitaux chinois sont accueillis avec d'autant plus d'intérêt que les investisseurs occidentaux évitent encore le Pakistan.

Pour sa part, la Chine poursuit un enjeu à la fois économique et stratégique. Le financement accordé à Islamabad profite massivement à ses entreprises — celles qui façonnent le Corridor, celles qui s'installent pour tirer parti d'une main-d'œuvre bon marché — comme à ses banques publiques, qui encaissent les intérêts des prêts. Sur le plan stratégique, Pékin renforce, sur le territoire de son allié, sa présence sur le flanc ouest de l'Inde, tout en accédant à la mer d'Oman.

Le processus utilisé au Pakistan par Pékin depuis 2015 semble suivre celui qui prévaut au Sri Lanka depuis 2008 et qui pourrait devenir systé-

mique tout au long des routes de la soie :

— Apporter une aide financière à un pays sous-équipé, en proie à une instabilité intérieure et pour cette raison ignoré par les investisseurs occidentaux (Sri Lanka et la rébellion tamoule, Pakistan et des tensions ethno-religieuses).

— Obtenir en retour (moyennant des faveurs accordées aux signataires) l'exclusivité sur des travaux publics effectués par des entreprises chinoises, utilisant une majorité de main-d'œuvre chinoise, et des matériels et matériaux chinois, le tout financé par les banques publiques chinoises à des conditions laissées dans l'ombre pour les citoyens (associations, médias, opposition parlementaire...).

— Le poids des remboursements devenant insupportable, Pékin consent à des arrangements : transformer la dette en avantages, chacun étant une sorte d'empiètement à l'égard de la souveraineté pakistanaise. Notamment : un droit de propriété foncière pouvant aller jusqu'à l'exterritorialité, laquelle, à son tour, permet de s'affranchir des lois nationales (cf. à Colombo, la portion de port où la Chine se donne le droit d'accueillir ses sous-marins sans respecter les usages et la réglementation), appropriation de tout ou partie d'équipements, parts dans des sociétés locales ; accès à des services assortis de conditions privilégiées, comme les zones d'économie spéciale prioritairement destinées aux entreprises chinoises ou leurs *joint-ventures*, avantages pour les importations de produits chinois, fiscalité adaptée, péage ou électricité à des tarifs réduits. Et parallèlement : étendre l'usage du yuan ; susciter la création d'un Institut Confucius ; former des *followers* ; prendre place

dans les activités stratégiques (électricité, chemin de fer, Bourse ¹...).

Au regard de la méthode utilisée, un précédent surgit : les Compagnies des Indes. Mais, ici et maintenant, l'échelle des moyens, la mise en œuvre par un parti-État et le temps que se donne celui-ci, modifient la nature du mouvement. « Solution Chine [*Zhongguo fang'an*] » est le syntagme clef qui confirme l'ambition hégémonique de l'Initiative des routes de la soie ². Une initiative qui, sur le modèle esquissé au Sri Lanka et au Pakistan, va saisir toutes les occasions pour prendre avantage et s'imposer aux compagnons de route.

Rémi Perelman

N.B. : cet article est extrait de la *Lettre confidentielle Asie21-Futuribles*, n° 104, mars 2017.

1. L'ambassadeur de Chine à Islamabad : « Cette opération [participation dans le PSX] incarne l'intégration financière en cours. »

2. Sur « Solution Chine », lire : KELLY David, « The 'China Solution': Beijing Responds to Trump », *The Interpreter*, 17 février 2017, Lowy Institute. URL : <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-solution-beijing-responds-trump>. Consulté le 31 mai 2017.

Les *ed-techs* : naissance d'un nouveau marché

Le développement des *ed-techs*, *start-ups* spécialisées dans le domaine de l'éducation, s'est accéléré ces dernières années. Celles-ci mobilisent les possibilités ouvertes par un certain nombre d'avancées techniques et scientifiques (en particulier dans le domaine numérique et les sciences cognitives) pour fournir de nouveaux outils en matière d'éducation.

Les *ed-techs* se développent dans tous les domaines liés à l'éducation, de la petite enfance à l'université ou la formation professionnelle. Leurs déclinaisons sont multiples : aide à l'apprentissage principalement, mais aussi à l'administration, à l'orientation, à l'insertion professionnelle... Les *ed-techs* entendent ainsi répondre à des enjeux technologiques, économiques et sociaux :

1) La transformation des modalités d'accès à la connaissance par le numérique, qui fait de l'attention une denrée précieuse que de nombreux acteurs, concurrents des éducateurs, cherchent à capter.

2) Les contraintes d'une économie de la connaissance mondialisée, marquée par une compétition scolaire accrue et précoce, où la formation tout au long de la vie devient la règle ensuite.

3) Une volonté d'appropriation individuelle, avec le développement de nouvelles pratiques collaboratives (*fablabs*, ateliers de fabrication numérique, etc.) qui conduisent à envisager la question éducative de manière à la fois plus individuelle et plus horizontale.

Le développement de ce secteur à fort potentiel de croissance est considéré comme stratégique, tant par la rentabilité espérée que par l'importance des technologies en question. D'abord essentiellement américaine, la diffusion des *ed-techs* est aujourd'hui mondiale et donne lieu à d'importants projets au Royaume-Uni, en Inde ou encore en Chine ¹. En France, Victor Wacrenier, fondateur de la so-

1. « Reinventing School: 108 Ed Tech Startups Across Learning Management, Language Teaching, And More », CB Insights, 3 mai 2016. URL : <https://www.cbinsights.com/blog/ed-tech-market-map-company-list/>. Consulté le 25 avril 2017.

ciété Appscho, identifie plus de 180 *start-ups* dans ce domaine, 63 % d'entre elles ayant cependant moins de 10 salariés.

Sur ce marché encore jeune, un certain nombre de tendances sont déjà décelables. Les *ed-techs* présentent ainsi deux principaux *business models* : les modèles B2B, *Business to Business* (par exemple une *ed-tech* spécialisée dans l'apprentissage des langues étrangères prestataire d'une entreprise), et les modèles B2C, *Business to Consumer*, dans lesquels le client final est l'individu qui achète une prestation (par exemple, une *ed-tech* vendant du conseil en orientation à un lycéen).

Victor Wacrenier distingue sept catégories d'*ed-techs* en France selon leurs cibles et spécialisations² : 1) les solutions destinées aux enfants (petite enfance, maternelle et primaire) ; 2) celles pour adolescents ; 3) celles destinées à l'enseignement supérieur ; 4) les applications conçues dans le cadre de la formation professionnelle ; 5) les applications permettant l'autoformation volontaire (*vocational training*) ; 6) l'aide à l'apprentissage des langues étrangères ; 7) l'aide à l'orientation et choix / conseil en carrière scolaire et professionnelle.

Les problématiques rencontrées selon les différents segments sont bien sûr distinctes, ainsi que les niveaux de maturité. Les spécificités du marché français sont également notables, en regard par exemple du marché américain. Les solutions mobiles

y sont peu développées, contrairement aux solutions *Web-based* : le faible taux d'équipement numérique (pas de tablettes individuelles distribuées par les établissements, etc.) de l'éducation nationale, partenaire incontournable, par rapport à celui d'autres pays, rend par exemple difficile l'utilisation des applications mobiles et engendre ainsi un mode de développement spécifique de la filière française.

Selon Jean-François Fiorina, directeur adjoint de l'École de management de Grenoble (GEM), le développement de cette filière implique d'abord, de manière générale un soutien de l'État, au travers des ministères (Éducation nationale, Bercy), d'institutions comme la CDC (Caisse des dépôts et consignations) ou la BPI (Banque publique d'investissement), de la French Tech, et celui de fonds privés et d'incubateurs spécialisés³. Il implique aussi plus particulièrement de surmonter un certain nombre d'obstacles génériques autant que spécifiques. Le marché des *ed-techs* est en effet structurellement très fragmenté : les possibilités de croissance et de consolidation y sont limitées par les difficultés des rapprochements ou des synergies entre acteurs⁴. Le développement des *ed-techs* en France

2. WACRENIER Victor, « Tour d'horizon des *Ed-Tech* en France avec 180 *start-ups* », *Medium*, 7 septembre 2016. URL : <https://medium.com/@victor.wacrenier/la-edtech-en-france-%C3%A0-travers-lanalyse-de-120-startups-da-dae98b15d8#.89n5284ic>. Consulté le 25 avril 2017.

3. FIORINA Jean-François, « Les *ed-tech* : limites et contraintes », *The Conversation*, 3 janvier 2017. URL : <http://theconversation.com/les-ed-tech-limites-et-contraintes-70725>. Consulté le 25 avril 2017.

4. « Chef d'entreprise, ne touchez pas au secteur de l'*EdTech*, l'éducation par les nouvelles techno. Il y a un gros souci de *business* modèle », *ObjectifEco*, 29 mars 2016. URL : <http://www.objectifeco.com/entreprendre/tendances-sectorielles/chef-d-entreprise-ne-touchez-pas-au-secteur-de-l-edtech-l-education-par-les-nouvelles-techno-il-y-a-un-gros-souci-de-business-modele.html>. Consulté le 25 avril 2017.



Les différents domaines de développement des *ed-techs* aux États-Unis

est par ailleurs conditionné à la situation spécifique de deux acteurs majeurs :

- 1) L'Éducation nationale, dont la faiblesse des taux d'équipement et les processus d'achat offrant peu de liberté de choix aux chefs d'établissement ou aux équipes enseignantes sont particulièrement inadaptés aux réalités des *ed-techs* ;
- 2) L'Enseignement supérieur, notoirement sous-doté, mais dont les efforts en matière de transformation numérique laissent espérer un véritable potentiel de développement.

La filière doit enfin surmonter la méfiance que peuvent inspirer les solutions propriétaires, en particulier dans les milieux enseignants souvent favorables à l'usage du libre. Dans un tel contexte, le développement de la filière B2C s'avère plus aisé que celui de la filière B2B.

Un certain nombre de mesures incitatives sont cependant prises pour accompagner l'instauration d'un écosystème susceptible de nourrir le développement des *ed-techs*. Ainsi, des formations universitaires spécifiques sont actuellement mises en place, comme le *master EdTech* du

Centre de recherches interdisciplinaires ou le réseau Pépité (Pôles étudiants pour l'innovation, le transfert et l'entrepreneuriat).

Le secteur des *ed-techs* est enfin amené à évoluer rapidement du fait des possibilités offertes par la convergence de différentes technologies : apprentissage automatique (*machine learning*, *deep learning*, etc.), synthèse et reconnaissance vocale, objets connectés, réalité augmentée, informatique affective, etc.⁵ Ces technologies sont déjà massivement mobilisées, en particulier par les *ed-techs* américaines : le magazine *Campus Technology*, spécialisé dans les technologies éducatives, considère ainsi que la réalité virtuelle et l'intelligence artificielle seront deux enjeux majeurs de l'évolution du secteur pour l'année 2017⁶, ce qui préfigure aussi un positionnement croissant des GAFA

5. BREGERAS Guillaume, « CES 2017 : 15 *start-ups* françaises de l'Internet des objets enchantent Las Vegas », *Les Échos*, 5 janvier 2017.

6. « 11 Ed Tech Trends to Watch in 2017 », *Campus Technology*, 18 janvier 2017. URL : <https://campustechnology.com/Articles/2017/01/18/11-Ed-Tech-Trends-to-Watch-in-2017.aspx?Page=2>. Consulté le 25 avril 2017.

(Google, Apple, Facebook, Amazon) sur ce marché ⁷. À plus long terme, au-delà de cette mondialisation croissante de l'éducation, en particulier supérieure, et de son intégration de plus en plus marquée au système économique, le développement de véri-

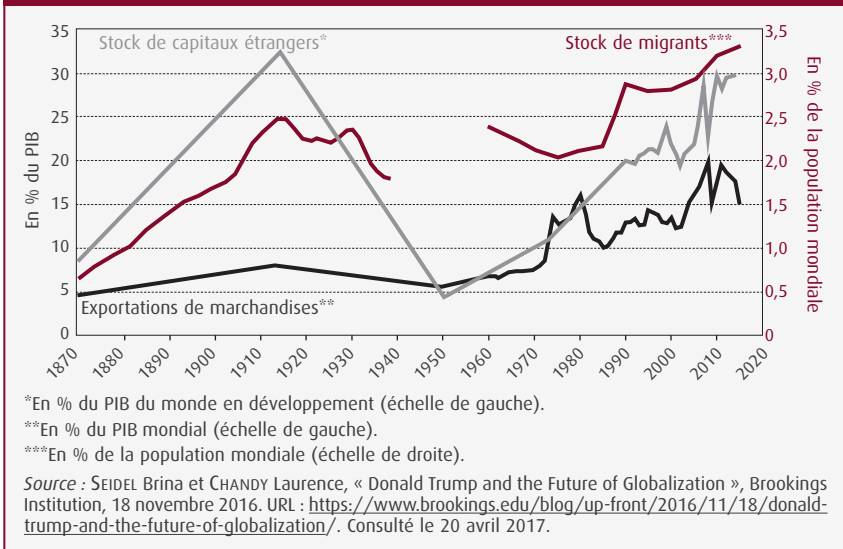
tables interfaces cerveau-machines ⁸ permet d'envisager des mutations plus importantes encore des modalités d'apprentissage et de transmission des savoirs.

Florian Forestier

7. « Amazon, Google Make Big Edtech Announcements that could Impact your Classroom this Fall », Wisconsin Education Association Council, 28 juin 2016. URL : <http://weac.org/2016/06/28/10866/>. Consulté le 25 avril 2017.

8. COLLA Sofia, « Baxter le robot : connecté à votre cerveau, il exauce vos pensées », *We Demain*, 9 mars 2017. URL : https://www.wedemain.fr/Baxter-le-robot-connecte-a-votre-cerveau-il-exauce-vos-pensees_a2565.html. Consulté le 25 avril 2017.

Graphique 1 — Tendances en matière de mondialisation, 1870-2015



Ralentissement durable du commerce mondial ?

Avec la montée du protectionnisme, la fermeture de certaines frontières et les volontés isolationnistes de quelques grandes puissances (tels les États-Unis de Donald Trump), il n'est pas rare d'entendre évoquer une possible fin de la mondialisation.

Pour vérifier ce phénomène, la Brookings Institution ¹ a analysé différentes composantes de la mondialisation (flux de personnes, de capi-

1. CHANDY Laurence et SEIDEL Brina, « Is Globalization's Second Wave about to Break? », *Global Views*, n° 4, octobre 2016, Brookings Institution. URL : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/10/global_2016_1005_globalization-second-wave.pdf. Consulté le 19 avril 2017.

taux et de marchandises) en série longue (graphique 1 ci-avant).

En réalité, les auteurs ont constaté une croissance quasi continue des migrations (en % de la population mondiale) ainsi que des flux de capitaux (en % du produit intérieur brut, PIB). Ces derniers ont été touchés par la crise économique de 2008 mais semblent reprendre leur croissance. En revanche, sept ans après (les données sont de 2015), le commerce mondial (en % du PIB) peine à se remettre de la crise de 2008.

Dans leur chapitre de *L'Économie mondiale en 2016*, Sébastien Jean et Françoise Lemoine² montraient que le ralentissement de la croissance du PIB, à l'échelle mondiale, ne suffisait pas à expliquer celui du commerce. Alors que la croissance des échanges commerciaux était deux fois celle du PIB sur la période 1995-2007, elle peine à atteindre le même niveau de croissance sur les années 2012, 2013

2. Du CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales). Voir « Ralentissement du commerce mondial : vers une nouvelle ère de la mondialisation ? », in *L'Économie mondiale en 2016*, Paris : La Découverte, 2015, p. 87-102.

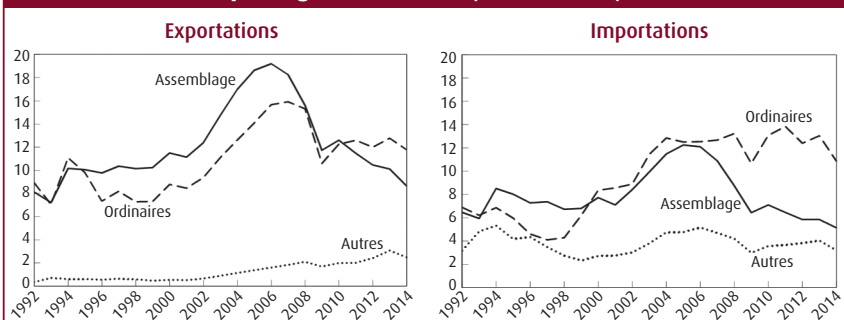
et 2014, une fois les effets de la crise de 2008-2009 amortis.

Les auteurs ont analysé l'impact de mesures protectionnistes prises depuis la crise de 2008, mais leur nombre et les secteurs affectés n'expliquent pas non plus cette moindre croissance des échanges internationaux (y compris pour la Chine). En revanche, les auteurs de la Brookings, tout comme Sébastien Jean et Françoise Lemoine, avancent le fait que le modèle de fractionnement des chaînes de valeur pour les multinationales de produits industriels, pourrait avoir atteint ses limites.

En effet, l'analyse de l'allongement des chaînes de valeur des entreprises multinationales (décomposition du processus de production en une multitude de tâches réparties dans plusieurs pays pour tirer à chaque fois parti des ressources locales, effets d'échelle, compétences ou bas coût de la main-d'œuvre...) indique qu'un changement est en cours.

Dans leurs travaux, Sébastien Jean et Françoise Lemoine ont analysé plus précisément le commerce extérieur de la Chine, souvent qualifiée d'« usine d'assemblage du monde ». Ils ex-

Graphique 2 — Commerce extérieur de la Chine par régime douanier (en % du PIB)



Source : National Bureau of Statistics, Pékin ; et China's Customs Statistics.

pliquent que le ralentissement du commerce mondial est largement dû au ralentissement des importations chinoises (en part du PIB) dès le milieu des années 2000 et de ses exportations dès 2006 dans le domaine industriel.

En séparant les importations d'assemblage chinoises (exemptées de taxes douanières et pour moitié dans le domaine de l'électronique) des importations ordinaires (sous régime douanier normal), les auteurs montrent que ces importations stagnent et baissent même légèrement depuis 2006, alors que les importations ordinaires continuent à augmenter (graphique 2).

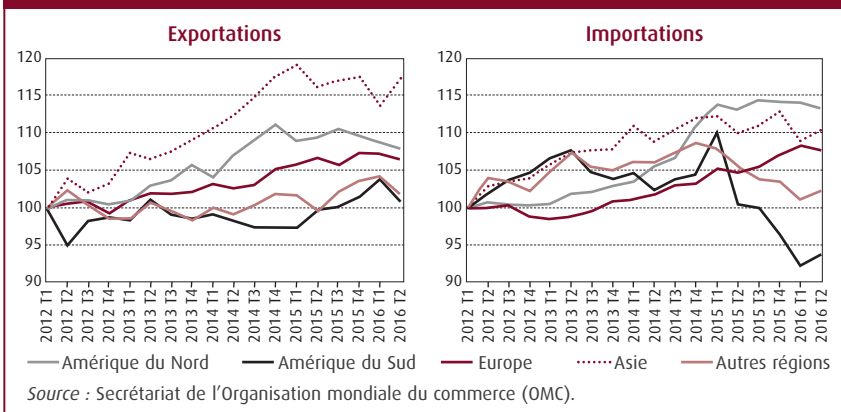
Outre que les multinationales aient pu trouver d'autres terres de délocalisation avec la montée des salaires en Chine et que la demande des marchés occidentaux se soit affaiblie dans cette période, la Chine s'est aussi tournée, depuis plus de 10 ans, davantage vers son marché intérieur.

Certes, les échanges commerciaux mondiaux augmentent toujours, mais

cette augmentation est essentiellement due aux importations européennes de marchandises qui continuent de croître (graphique 3). En Asie et en Amérique du Nord, des baisses des exportations s'observent depuis 2014, en lien avec une baisse ou une stagnation des importations dans le monde entier (à l'exception de l'Europe).

La période où le commerce mondial de biens augmentait comme deux fois le PIB semble révolue, d'autant que désormais il n'existe plus *a priori*, dans le monde, de grands pays fermés qui pourraient s'ouvrir au commerce international (le dernier était la Chine). Irons-nous jusqu'à un franc repli des échanges de marchandises ou va-t-on assister à une stagnation des échanges liée à un effet de seuil ? Les échanges de services pourront-ils prendre le relais ? Ces dernières décennies, leur croissance a été très lente : ils sont passés de 3 % du PIB en 1990 à 5 % du PIB en 2015. Toutefois, demain, les services numériques à distance (conseil, dépannage, formation, etc.), en pleine croissance

Graphique 3 — Volume des exportations et des importations de marchandises par région, 2012-2016 (indices du volume corrigés des variations saisonnières, base premier trimestre 2012 [2012T1] = 100)



actuellement, pourraient accélérer leur développement et représenter une nouvelle facette de la mondialisation.

Véronique Lamblin

L'accaparement des terres dans le monde

L'accaparement des terres, défini comme l'achat de vastes pans de terres étrangères — de plus de 1 000 hectares — par des États ou des multinationales pour en exploiter les ressources, agricoles, minières ou autres, fait l'objet de différentes analyses. La principale source d'informations sur ce phénomène ¹ dans le monde est le partenariat Land Matrix ², mis en place par cinq institutions de recherche. Un premier rapport de synthèse a été publié en 2012 ³; leur second rapport porte sur les transactions foncières dans le domaine de l'agriculture ⁴ et

a été publié en octobre 2016. Land Matrix a mis en place un observatoire mondial sur les acquisitions foncières à grande échelle dont l'objectif est d'encourager la transparence et la responsabilisation dans les décisions concernant les terres et l'investissement. La base de données différencie les transactions prévues, les transactions conclues (et les superficies achetées puis mises en culture) et les transactions qui ont échoué. Les superficies des transactions conclues sont bien inférieures à celles prévues ainsi qu'à celles qui ont échoué.

Selon Land Matrix, depuis l'année 2000, 26,7 millions d'hectares de terres agricoles sont passés dans les mains d'investisseurs étrangers (1 004 contrats). Ces investisseurs possèdent ainsi environ 2 % des terres agricoles dans le monde, soit quasiment les superficies du Royaume-Uni et de la Slovénie réunies. Les transactions conclues concernent des exploitations d'une superficie moyenne de 35 756 hectares et de taille médiane de 8 650 hectares (ha), ce qui signifie que certaines transactions portent sur des superficies très importantes.

Ces achats concernent en premier lieu des terres à haut potentiel agromonique, traditionnellement utilisées pour l'agriculture, densément peuplées et accessibles. Seulement un quart des transactions portent sur des prairies ou des terres arbustives, terres qui sont néanmoins souvent utilisées pour le pâturage. Ces achats sont facilités par des systèmes fonciers qui ne

1. COTULA Lorenzo *et alii*, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Rome / Londres : FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) / IIED (Institut international pour l'environnement et le développement) / IFAD (Fonds international de développement agricole), 2009, 145 p. URL : <http://www.fao.org/3/a-ak241e.pdf>. Consulté le 25 avril 2017.

2. Site Internet : <http://www.landmatrix.org/en/>

3. ANSEEUW Ward *et alii*, *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report based on the Land Matrix Database*, Berne / Montpellier / Hambourg : Centre for Development and Environment (CDE), université de Berne / Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) / German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2012. URL : http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/Analytical_Report_Web.pdf. Consulté le 25 avril 2017.

4. NOLTE Kerstin, CHAMBERLAIN Wytyske et GIGER Markus, *International Land Deals for Agricul-*

ture. Fresh Insights from the Land Matrix: Analytical Report II, Berne / Montpellier / Hambourg / Pretoria : CDE / CIRAD / GIGA / université de Pretoria, 2016. URL : http://landmatrix.org/media/filer_public/ab/c8/abc8b563-9d74-4a47-9548-cb59e4809b4e/land_matrix_2016_analytical_report_draft_ii.pdf. Consulté le 25 avril 2017.

garantissent pas la sécurité foncière des populations locales. Ils privent les agriculteurs locaux d'un bien essentiel, accroissent les rivalités et alimentent des conflits potentiels avec les communautés locales. Environ 33 millions de personnes pourraient être directement ou indirectement concernées par ces transactions. La souveraineté des États est également affectée. Les activités agricoles ont déjà démarré sur 70 % des terres achetées. Les plantes cultivées sont essentiellement des oléagineux (44 % des superficies), des céréales (20 %), des plantes sucrières (10 %), des arbres, des épices et plantes pour boissons, et des racines et tubercules à haut niveau d'insuline ou d'amidon (chacun 3 %). Pour 17 % des superficies, les plantes ne sont pas spécifiées.

L'Afrique est le continent le plus concerné par le phénomène d'accaparement des terres avec 422 transactions représentant une superficie de 10 millions d'hectares.

En Europe, Land Matrix identifie des transactions dans le sud-est de la Russie, la Bulgarie et la Roumanie. L'Ukraine est devenu un pays cible.

La majorité des investisseurs dans le monde sont originaires de Malaisie,

des États-Unis, de Grande-Bretagne, de Singapour et d'Arabie Saoudite. La Chine, contrairement aux idées reçues, ne figure pas parmi les principaux acquéreurs. Les investisseurs viennent avant tout du secteur agro-industriel ; ce ne sont pas des gouvernements étrangers. Il s'agit d'abord d'entreprises, non cotées (41 % des acquisitions) et cotées (30 %). Quatre groupes industriels connus sous le sigle ABCD — Archer Daniels Midlands, Bunge, Cargill et Louis Dreyfus — dominent le commerce des produits agricoles et ont engagé une stratégie de diversification, souvent grâce à des filiales locales. Ils signent, directement ou via des filiales, des contrats d'achat avec des producteurs et achètent également des terres, en particulier en Amérique latine, contrôlant ainsi l'ensemble de la chaîne alimentaire. De très grandes entreprises asiatiques (comme Olam, basée à Singapour), latino-américaines (par exemple Cresud S.A.) et européennes (par exemple, Agrokultura AB, Black Earth Farming Ltd, DUI Holding A/S, Socfin) sont aussi actives dans ces acquisitions. Les fonds d'investissement et les entreprises publiques ne réalisent que respectivement 9 % et 6 % des acquisitions, mais leur engagement

est indirect car ils financent les entreprises. Il faut cependant noter que dans 16 % des cas, Land Matrix ne dispose pas d'information sur les investisseurs.

L'achat et la location à grande échelle de terres par des investisseurs prend de l'ampleur. Ces phénomènes risquent de se poursuivre dans

Répartition continentale des régions cibles dans les transactions agricoles

Région	Nombre de transactions conclues	Surface totale concernée par les transactions conclues (millions ha)
Afrique	422	10,0
Europe de l'Est	96	5,1
Asie	305	4,9
Amérique latine	146	4,5
Océanie	35	2,2
Total	1 004	26,7

Source : calculs de l'auteurs à partir des données Land Matrix, avril 2016. Voir NOLTE Kerstin, CHAMBERLAIN Wytske et GIGER Markus, *op. cit.*, p. 16.

les années à venir et sont facilités par la corruption, comme l'analyse un récent rapport de l'organisation non gouvernementale Global Witness et l'ICAR⁵. Celle-ci commence à la délimitation des terres et l'identification des terres vacantes, et va jusqu'au suivi des obligations des investisseurs.

En réponse, des institutions internationales commencent à alerter sur les risques associés. En 2016, la Cour pénale internationale a indiqué dans son document de politique générale⁶, qu'elle cherchera « à la demande des États, à coopérer avec eux et à leur prêter assistance au sujet de comportements constituant des crimes graves au regard de la législation nationale, à l'instar [...] de l'appropriation illi-

cite de terres ou de la destruction de l'environnement ».

Et certains pays commencent à prendre des mesures pour protéger leurs terres. En France, la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, adoptée le 15 février 2017 par le Parlement, vise à renforcer le contrôle des Safer (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) sur les transactions foncières agricoles, en particulier pour les cessions de parts partielles. Elle oblige les acheteurs à déclarer leur acquisition à la Safer locale, même lorsqu'il s'agit d'une cession de moins de 100 % des parts. Une fois informée, la Safer pourra faire usage de son droit de préemption, ce qui soulève un problème vis-à-vis du droit des sociétés qui repose sur le principe de la volonté des sociétaires de s'associer.

Les pays qui, comme la France, prennent des mesures pour protéger leurs agriculteurs, vont-ils également prendre des mesures pour que leurs investisseurs deviennent davantage responsables ?

Marie de Lattre-Gasquet

5. DE SCHUTTER Olivier, *Tainted Lands: Corruption in Large-Scale Land Deals*, International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) / Global Witness, 2016. URL : https://www.globalwitness.org/documents/18677/Tainted_Lands_Report_FINAL.pdf. Consulté le 25 avril 2017.

6. BUREAU DU PROCUREUR, « Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires », La Haye : Cour pénale internationale, 15 septembre 2016. URL : https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Fra.pdf. Consulté le 25 avril 2017.

ANALYSES CRITIQUES & COMPTES RENDUS *



VELTZ Pierre

***La Société hyper-industrielle
Le nouveau capitalisme productif***

Paris : Seuil (La République des idées), février 2017, 128 p.

Dans son dernier ouvrage intitulé *La Société hyper-industrielle*, Pierre Veltz analyse les mutations récentes de nos sociétés à travers les transformations de l'industrie et des systèmes productifs. Contrairement à une idée reçue, nos sociétés n'assistent pas, sous l'effet du numérique, à la disparition de l'industrie au profit d'une économie immatérielle : au contraire, notre monde devient « hyper-industriel », avec des formes d'activité industrielle qui évoluent et se reconfigurent.

D'une part, elles sont marquées par la convergence croissante entre industrie et services : l'organisation des services se rationalise, se standardise et « s'industrialise », alors que les biens industriels contiennent une part de plus en plus importante de services.

D'autre part, la généralisation de l'automatisation des tâches répétitives

et le développement de l'économie de plate-forme ont des impacts importants sur la relation entre le producteur et le consommateur, sur l'évolution des chaînes de valeur et la mise en réseau progressive des usines, avec des conséquences encore incertaines sur l'emploi.

Ces mutations permettent de relativiser le mouvement de désindustrialisation observé en France : il correspond pour partie à une externalisation de fonctions industrielles vers les services, et à des gains de productivité. Cependant, si le secteur industriel représente encore 30 % de la valeur ajoutée nationale lorsque l'on prend en compte les services très industrialisés (transport, eau, énergie, déchets...), il souffre néanmoins de fragilités préoccupantes : positionnement moyen de gamme, faiblesse de l'investissement productif, et dépendance des petites et moyennes entreprises vis-à-vis de donneurs d'ordres extérieurs.

*Les analyses publiées dans la rubrique Bibliographie sont issues de la base bibliographique de Futuribles International (<https://www.futuribles.com/fr/base/bibliographie/base/>).

Au-delà du cas de la France, les conséquences de ces changements sont importantes pour le fonctionnement de l'économie mondiale :

— L'ensemble des activités économiques s'inscrit désormais dans un maillage d'infrastructures, mais aussi dans une circulation permanente d'idées, d'informations et de savoirs communs. Ces externalités sont désormais indispensables à l'économie actuelle.

— Cette économie est par ailleurs de plus en plus fondée sur les transactions, mais aussi sur la qualité des relations entre acteurs. Cette qualité des relations détermine largement les performances d'un site productif (efficacité de l'organisation et de la combinaison des différents facteurs productifs), mais aussi d'une filière ou d'un territoire (capacité d'apprentissage et intelligence partagée, relation de confiance).

— Au-delà de la maîtrise des coûts variables (salaires, en particulier), la concurrence se joue toujours plus sur la réduction des coûts fixes (innovation, conception, marketing, accès aux réseaux de distribution...), et conduit à la recherche de monopole sur des niches spécialisées.

— Enfin, l'économie structurée autour de grandes organisations a été transformée par les logiques d'externalisation. Désormais, les processus de production font largement appel à des communautés de compétences qu'il s'agit de mobiliser et de coordonner autour d'un objectif commun.

Dans ce contexte, l'innovation ne se diffuse plus en cercles concentriques autour d'un cœur géographique comme c'était le cas par le passé. Désormais, si les capacités

d'innovation se concentrent fortement à l'échelle infranationale, les innovations produites se diffusent quasi instantanément dans toutes les régions du monde.

Par ailleurs, avec le recul des coûts d'échanges et la possibilité de coordonner par l'informatique de vastes systèmes, les chaînes de valeur se sont largement fragmentées à travers la planète. Dans le même temps, elles se polarisent sur quelques systèmes métropolitains permettant une circulation des connaissances et une flexibilité dans les ajustements des ressources. Ce fonctionnement plus fluide soulève la question, encore non résolue, de la régulation du marché du travail, et de la sécurisation des parcours professionnels.

Dans ce contexte, le fonctionnement des territoires évolue fortement. Alors que quelques métropoles polarisent et distribuent les flux d'échanges internationaux, l'innovation s'organise désormais de plus en plus à l'échelle d'écosystèmes permettant la mise en relation et la coopération / compétition entre une grande variété d'acteurs.

Mais c'est aussi la relation traditionnelle entre centre et périphérie qui se trouve remise en question. Les centres pouvant désormais s'approvisionner dans un marché mondial des périphéries pour accéder à des biens matériels et à des compétences qualifiées, leurs solidarités traditionnelles avec leurs périphéries proches s'en trouvent fragilisées.

L'ouvrage de Pierre Veltz a l'immense mérite, à travers cette lecture pédagogique des profondes transformations qui traversent nos systèmes économiques et nos territoires, de ré-

véler les leviers et les moteurs essentiels de ces transformations. Il nous aide à comprendre les imbrications de plus en plus complexes des chaînes de valeur et des territoires.

Ces mutations, qui transforment les logiques territoriales, mais aussi les relations de solidarité entre territoires, questionnent les acteurs locaux sur leurs politiques de développement territorial. Deux grandes interrogations émergent en particulier à l'attention de ces acteurs :

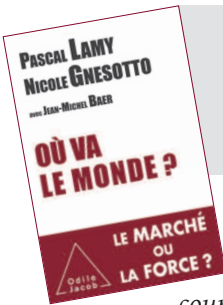
— Comment organiser des écosystèmes territoriaux susceptibles de favoriser des logiques d'innovation, mais aussi la création de richesses pouvant bénéficier aux territoires ? Et comment des villes de taille

moyenne peuvent-elles tirer leur épingle du jeu face aux métropoles ?

— Est-il encore possible d'organiser des solidarités entre centres et périphéries ? À l'heure de la transition écologique, à quelles conditions est-il envisageable de mettre en place des systèmes locaux d'échanges, mais aussi de nouvelles solidarités fondées sur les complémentarités entre centres et périphéries (parcours résidentiels, stratégies d'approvisionnement énergétique, systèmes de mobilité, accès aux emplois et aux services, organisation de circuits économiques locaux...) ?

Frédéric Weill ¹

1. Directeur d'études à Futuribles.



**LAMY Pascal / GNESOTTO Nicole
avec BAER Jean-Michel**

Où va le monde ? Le marché ou la force ?

Paris : Odile Jacob, février 2017, 240 p.

Voilà un livre qui, par les temps qui courent, s'avère très engagé. Les deux auteurs, dont les expériences professionnelles sont différentes, sont connus pour leurs analyses stratégiques à propos de l'état du monde et ont beaucoup publié par le passé. Mais cet ouvrage proposé ensemble constitue une première et l'exercice est assurément réussi, sur le fond comme sur la forme. Il faut saluer les auteurs capables de formuler, dans des essais relativement courts, un argumentaire suffisamment vaste et dense pour éclairer le lecteur sur le thème traité.

Ce livre sur les interactions entre la mondialisation économique et les dynamiques géopolitiques condense beaucoup d'idées, précise de nombreuses tendances, identifie de multiples enjeux et assume plusieurs convictions. Avec des chapitres spécifiques à chaque auteur dans la première partie, puis un dialogue original animé par Jean-Michel Baer dans une deuxième partie, l'ouvrage permet dans une troisième partie de centrer l'analyse prospective sur l'Europe, dont les deux auteurs sont de fervents défenseurs. Mais cet engagement pro-européen ne cache aucune complaisance pour un modèle qui semble à bout de souffle et un projet

politique en quête de nouveaux sens stratégiques.

Sur le fond, l'originalité de l'ouvrage tient à la combinaison de passages consacrés à la fois aux rythmes de la mondialisation économique et aux disparités qu'elle engendre, mais également aux grandes évolutions géopolitiques qui sont à l'œuvre ces dernières années dans le monde. Et comme un symbole d'un certain désenchantement généralisé sur l'état économique et stratégique de la planète, l'introduction frappe fort dans son sous-titre : « rien ne va plus » ! Si la mondialisation semblait structurer le système international à la fin du XX^e siècle, elle suscite la controverse depuis l'entrée dans le nouveau millénaire, tant s'accroissent les inégalités de richesse au sein des sociétés. Douleuruse dynamique : convergence globale avec l'émergence de certaines puissances et l'augmentation de classes moyennes partout sur la planète, mais explosion des disparités entre les possédants ou entre les territoires de chaque nation. Avec la crise financière internationale en 2008 et l'atonie de la croissance de richesses depuis, la mondialisation fait du surplace.

Cette décélération s'inscrit dans un contexte où la suprématie occidentale s'affaiblit à tous les niveaux de la puissance, où les révolutions technologiques et numériques procurent un sentiment de progrès mais sont également sources d'anxiété vis-à-vis des conséquences sur l'emploi, et où, enfin, se réveillent des nationalismes ou, pire, éclatent de nouveaux foyers de crise. La question sociale demeure donc entière dans ce paysage stratégique bien complexe puisqu'il faut par ailleurs pouvoir appréhender le

défi d'une démographie exponentielle dans certaines régions, des changements climatiques et de la raréfaction des ressources naturelles pour de nombreux territoires, ou encore du « polylatéralisme », terme que les auteurs utilisent pour caractériser l'intervention d'une plus grande variété de parties prenantes dans les affaires économiques, politiques ou sociales du monde.

Selon Pascal Lamy, les interdépendances ou les solidarités économiques atténuent les tensions et favorisent l'inclusion. D'ailleurs, non sans raison, il rappelle que les zones géographiques les moins intégrées à la mondialisation sont celles où les pays échangent peu entre eux et sont donc également celles les plus soumises aux violences ou aux désordres stratégiques. Le Moyen-Orient constitue la caricature de cette dialectique. En revenant inlassablement sur la « vertu modératrice de l'interaction économique », l'auteur reste dans son registre classique où les forces du marché prédominent dans le monde. Mais il le reconnaît : l'insatisfaction est justifiée tant se multiplient des insécurités économiques à l'intérieur des sociétés et se propagent des populismes partout sur le globe. En outre, en dépit des vœux pieux de certaines écoles de pensée libérale, la mondialisation économique ne rime pas toujours avec démocratisation.

Et c'est là que réside l'intérêt de l'ouvrage en binôme avec Nicole Gnesotto : celle-ci met davantage l'accent sur la géopolitique pour décrypter les métamorphoses du monde. Pour le dire autrement, elle donne le primat aux dynamiques politiques locales, et non à l'économie globale, afin de décrire l'état stratégique de la planète.

Le développement d'un monde multipolaire n'a pas pacifié le système international. D'autant plus que l'inefficacité collective domine sur la capacité des États à instaurer une gouvernance mondiale en mesure d'agir concrètement sur certains enjeux et dans la durée. À chaque crise s'affiche encore plus significativement cette « globalisation de l'indifférence ». Mécaniquement, nombreux sont les pays (ou les communautés) à promouvoir la souveraineté nationale ou à valoriser le libre jeu des rapports de force ou d'influence. Selon Nicole Gnesotto, l'économie bute sur les résistances locales : « la mondialisation cohabite avec la plus grande désunion politique ».

Ne pas avoir conscience de ces tendances, comme l'Europe peut parfois en donner l'impression, serait préjudiciable. La troisième et dernière partie de l'ouvrage se concentre donc sur cette Europe, autrefois modèle mais qui désormais est confrontée à de profonds doutes intérieurs, comme le révèle le Brexit, et à de multiples

défis extérieurs dans un voisinage en proie aux instabilités. Que ce soit avec l'inconnue ukrainienne, la poudrière sahélienne ou la sismicité autour du Bassin méditerranéen, l'Europe semble paralysée. Or, cet « abstentionnisme stratégique », conjugué à du « suivisme excessif » à l'égard des États-Unis, moins enclins à placer la relation transatlantique en tête des priorités de leur repositionnement géopolitique, fait écho à des dysfonctionnements croissants au sein de l'Union européenne. Ces deux dynamiques annoncent-elles le retour d'une Europe des nations ? Les deux auteurs hésitent à répondre pleinement à la question, préférant un scénario narratif dans lequel le continent retrouverait le sens du collectif. C'est sans doute le seul bémol à cet ouvrage d'une puissante actualité : personne n'ose envisager où va l'Europe dans le scénario du pire...

Sébastien Abis ¹

1. Directeur du club Déméter et conseiller scientifique de Futuribles International.



VION-DURY Philippe

La Nouvelle Servitude volontaire. Enquête sur le projet politique de la Silicon Valley

Limoges : FYP éditions (Présence), octobre 2016, 256 p.

Oublions le titre — La Nouvelle Servitude volontaire — et intéressons-nous au sous-titre : Enquête sur le projet politique de la Silicon Valley. C'est lui qui contient la promesse de ce livre passionnant.

Ce projet politique mérite d'autant plus d'être enquêté qu'il n'a jamais été formulé. Il n'est même pas sûr

que ses promoteurs — les dirigeants des GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) et autres majors du numérique — soient conscients de le porter, tant ils sont eux-mêmes fascinés par la puissance des outils qu'ils ont inventés, et convaincus de leur utilité planétaire.

C'est bien là que résident le piège et la difficulté de l'analyse. Dans un premier temps, les services numé-

riques apparaissent presque toujours comme de puissants outils de liberté, et ce n'est que progressivement qu'ils se retournent contre leurs usagers pour devenir des liens de servitude.

Au départ, Amazon favorise de façon indéniable l'accès de tous à tous les livres de la planète, dans des délais et à des prix particulièrement compétitifs. Le site de vente en ligne passe ensuite d'un mode de vente pull (réponse aux demandes des utilisateurs) à un mode push en proposant, grâce à des algorithmes prédictifs sophistiqués, des produits culturels adaptés aux goûts de chaque client, mais pouvant aussi être choisis en fonction de critères propres à l'entreprise. Amazon devient ensuite le distributeur exclusif de livres numériques au format Kindle. Or Kindle n'est pas seulement une liseuse. C'est un agent de renseignement qui informe en temps réel Amazon de l'usage fait d'un texte par chaque lecteur. Ces données, corrélées aux caractéristiques sociologiques du lecteur, permettent de mieux trier les livres qui lui seront proposés. Elles pourront aussi permettre de concevoir des produits littéraires ayant le plus de chances de le séduire. L'étape suivante, engagée avec l'abonnement KU (Kindle Unlimited), consiste à proposer aux clients d'Amazon familiarisés avec la liseuse Kindle un abonnement forfaitaire leur permettant un accès à tous les livres du catalogue. La rémunération des éditeurs acceptant ce système de vente à la « page lue » passe alors de 60 % du prix hors taxes à 20 %. L'étape finale, déjà amorcée, consistera à éditer directement les auteurs, sans passer par les éditeurs. Amazon pourra alors devenir le principal éditeur et distributeur de contenus

écrits, à l'instar d'un Microsoft ayant acquis un quasi-monopole dans l'édition de logiciels bureautiques.

Le détail qui permet ce glissement diabolique, ce sont les algorithmes prédictifs. Au départ, simples outils statistiques, ils sont devenus tellement puissants qu'ils finissent par décider de tout. Ils choisissent ainsi déjà 30 % des livres achetés sur Amazon et 60 % des films loués sur Netflix, et personne, à part ceux qui les ont développés, ne sait comment ils décident. Les clients d'Amazon, de Netflix ou de Facebook sont progressivement enfermés dans des « bulles filtrantes ». On ne leur propose que ce qu'ils ont envie de voir et d'entendre, y compris quand il s'agit de l'actualité du monde.

En s'appuyant sur une documentation sans faille, Philippe Vion-Dury nous décrit la progression de ce pouvoir algorithmique dans les différents champs de notre existence. Après les biens culturels, il nous emmène dans les domaines de l'assurance (facturation des primes au plus près des risques prévisibles) et de la santé (choix des protocoles en fonction du potentiel du malade), avant d'aborder ceux de la sécurité (prévention du crime avant qu'il soit commis), de la banque, du recrutement, de l'éducation ou du marketing électoral. L'exemple des entreprises qui ont supprimé les entretiens d'embauche pour les remplacer par des tests numériques illustre la puissance du mouvement. À chaque fois, le processus commence par une amélioration effective du service rendu et aboutit à une mise sous tutelle des comportements. Celle-ci est si douce et progressive qu'elle passe presque inaperçue. Ce n'est plus, comme dans Le

Meilleur des mondes, un terrible Big Brother qui nous surveille ; c'est une souriante Big Mother à la voix suave.

Quel est le projet politique ? Les ténors de la Silicon Valley, s'ils lisent ce livre, seront sans doute surpris d'apprendre qu'ils en ont un. Ils partagent en effet, pour la plupart, la vision libérale d'une fonction politique minimaliste selon laquelle « le destin des individus et des peuples doit être retiré du champ de leur libre arbitre pour être confié à des instances technocratiques agissant selon les modèles et les lois dont elles font respecter l'orthodoxie ». La seule nouveauté qu'ils proposent, et elle est de taille, c'est de remplacer progressivement la régulation technocratique par des algorithmes, bien plus efficaces.

Or, selon l'auteur, il ne fait aucun doute que ces algorithmes ne sont pas seulement techniques. Ils sont porteurs d'une « idéologie siliconnienne » très puissante, qu'il nous décrit comme un mélange détonnant

de libéralisme, de libertarisme, d'évangélisme et de technicisme.

Cet atterrissage philosophique justifie le titre, emprunté au célèbre Discours de la servitude volontaire écrit par La Boétie en 1574. L'ami de Montaigne voulait comprendre « comment il se peut que tant d'hommes, tant de bourgs, tant de villes, tant de nations supportent quelquefois un tyran seul qui n'a de puissance que celle qu'ils lui donnent ».

Philippe Vion-Dury se pose cette même question à propos des tyrans potentiels qu'il voit grandir autour de Palo Alto. Pour brosser sa réponse, il n'hésite pas à forcer le trait à l'encre très noire. Peu importe. En éclairant les dérives possibles du bonheur numérique, il nous aide à les comprendre et à nous en protéger.

Jean Haëntjens ¹

1. Économiste et urbaniste, directeur d'Urbanotopie (conseil en stratégies urbaines), membre du comité de rédaction de *Futuribles* et conseiller scientifique de *Futuribles International*.



**CAHUC Pierre / CARCILLO Stéphane /
GALLAND Olivier / ZYLBERBERG André**

La Machine à trier

Ou comment la France divise sa jeunesse

Paris : Eyrolles (L'Instant qui suit), mars 2017, 192 p.

Publié à l'origine en 2011, ce livre sur les difficultés contemporaines de la jeunesse en est à sa troisième édition, signe de son succès. Succès mérité d'ailleurs car il réunit et synthétise un ensemble de conclusions importantes sur la jeunesse française

à deux vitesses. La thèse est claire : un système éducatif contre-productif et un marché du travail fermé pèsent toujours davantage sur une partie de la jeunesse qui décroche.

Les signataires, quatre bons connaisseurs des situations et des politiques ayant trait à la jeunesse,

insistent sur un point crucial : le problème n'est pas d'abord intergénérationnel mais intragénérationnel. Les jeunes ne connaissent ni déclassement systématique, ni paupérisation généralisée, ni déclin des valeurs. Mais il y a deux jeunesses.

Alors que les inégalités d'accès aux études tendent à régresser, les disparités des chances et des capacités ne se réduisent pas. De fait, le niveau éducatif global a pu monter alors que les écarts continuaient à se creuser. Le décrochage est de plus en plus net entre les jeunes sortis sans formation du système scolaire et les autres. Le fossé va grandissant entre des insiders précocement sélectionnés et des outsiders écartés par la dictature des diplômés. La jeunesse tient en un univers commun d'aspirations et de trajectoires divergentes. Les non-diplômés apparaissent à la fois moins permissifs sur le plan moral, moins civiques sur le plan social, et moins confiants dans les institutions publiques.

Les enquêtes réunies par les auteurs montrent des jeunes déclassés qui sont humiliés (on les dit « stigmatisés ») mais aussi résignés et repliés. Leur mise à l'écart, à partir d'un « tri sélectif » dès le primaire qui se poursuit tout au long d'un enseignement à pédagogie verticale et magistrale, est un danger. Le système éducatif sélectionne impitoyablement (mais sans le dire). Le marché du travail amplifie la différenciation des chemins. La protection sociale, extrêmement dense mais dirigée vers les familles et les seniors, oublie les jeunes adultes.

Les mondes de l'éducation et du travail sont particulièrement durs avec les faibles. Ce système scolaire,

qui aggrave ce qu'il prétend combattre, ne manque pas de moyens selon les auteurs (qui vont se faire des amis...).

Sans misérabilisme « jeuniste » ni gérontophobie démagogique, nos quatre auteurs présentent une France des statuts, aux élus âgés et cumulards, qui ne considère pas défavorablement ses jeunes, mais qui leur est fermée. Toujours précis et informé (malgré une petite confusion entre l'allocation logement sociale et l'ensemble des aides au logement), le texte contient de vives critiques à l'encontre de certains programmes (comme les emplois jeunes dans le secteur public). Il avance aussi des propositions stratégiques : restriction drastique des possibilités de cumul des mandats ; révision de la forme et des contenus d'enseignement (plutôt que de la taille des classes) ; soutien à l'apprentissage ; ouverture du revenu de solidarité active (RSA) aux moins de 25 ans avec des contreparties plus affirmées ; établissement d'un contrat unique de travail ; suppression envisageable des notes et des classements.

Une idée forte est, notamment en réformant l'inique et inefficace formation professionnelle, d'investir massivement dans des programmes précoces puis dans un accompagnement puissant pour les plus en difficulté (avec un encadrant pour 30 jeunes). Certes, tout ceci a un coût, mais il en va de l'avenir et, surtout, ces investissements sont plus efficaces que la baisse de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) dans la restauration — là encore les auteurs se font des amis. Contenu et vivacité experte du propos rappellent un excellent rapport pour l'Académie des sciences

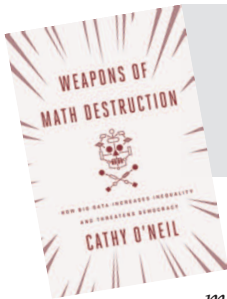
morales et politiques publié en 2007, à la veille d'une autre présidentielle, sous le titre *La France prépare mal l'avenir de sa jeunesse*¹, et préfacé par deux amis des jeunes, Raymond Barre et Pierre Messmer. Ce bref ouvrage, aussi vif que concis, appuyé sur de la donnée robuste et fraîche, a été conçu pour animer le nouveau débat présidentiel sur la jeunesse en

1. Paris : Seuil, 2007.

2012. Avec ses actualisations, il s'est inséré à nouveau dans les discussions préalables à l'élection de 2017 et à ses suites...

Julien Damon²

2. Professeur associé à Sciences Po Paris, consultant et ancien chef du service Questions sociales au Centre d'analyse stratégique, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale, membre du comité de rédaction de *Futuribles* et conseiller scientifique de *Futuribles International*.



O'NEIL Cathy

***Weapons of Math Destruction
How Big Data Is Increasing Inequalities***

New York : Crown, octobre 2016, 253 p.

De plus en plus, les modèles mathématiques orientent les décisions qui affectent nos vies quotidiennes. C'est le cas de l'attribution des prêts bancaires, de l'évaluation des performances professionnelles, du calcul du coût des assurances, etc. Nous aimerions penser que les mathématiques sont neutres, que les modèles ne sont pas biaisés et que leurs applications n'ont d'autre objectif que celui d'améliorer l'efficacité des activités au service desquelles ils sont utilisés. Or la réalité est plus compliquée et c'est cette réalité que décrypte l'ouvrage de Cathy O'Neil.

Selon cette mathématicienne qui a commencé sa carrière d'analyste auprès d'une firme de courtage, la crise financière de 2008 a fait l'effet d'un électrochoc. La chute d'institutions financières majeures, la mon-

tée du chômage et la crise du logement étaient des conséquences d'un mauvais usage des mathématiques. Derrière les données que les ordinateurs trituraient à longueur de journée, c'étaient des réalités humaines qui étaient en jeu.

Cathy O'Neil a changé de secteur d'activité, quittant la finance pour le marketing, mais elle a découvert les mêmes problèmes et elle a alors ouvert un blog pour recueillir les témoignages de ses collègues analystes. C'est cette somme d'informations qui nous est rapportée ici, secteur par secteur, sous la forme de récits soigneusement documentés et souvent personnalisés. Et chacun de ces chapitres nous raconte comment le destin des gens pouvait basculer au gré des sentences rendues par des algorithmes mal utilisés.

Ainsi, en matière d'éducation, le classement des établissements est largement utilisé et il influence les

choix des étudiants comme celui de leurs parents — même si les critères d'appréciation sont hautement discutables —, ce qui peut entraîner des effets dévastateurs. Les uns comme les autres ne retiendront, en effet, que le rang attribué à tel ou tel collègue et les variations de classement, sans nécessairement prendre en compte les années de résultats honorables auprès d'élèves issus de milieux moins favorisés. Il en ira de même de l'appréciation des enseignants dont les qualités pédagogiques, l'expérience ou la bienveillance vis-à-vis des élèves peuvent être mal appréciées par un système aveugle aux cas particuliers.

Dans le domaine de la justice, les libérations anticipées sont largement conditionnées par la probabilité de récidive. Or celle-ci est estimée à partir de critères comme les mises en cause par la police, antérieures à l'objet de la condamnation. Mais les lieux de vie et la couleur de la peau pèsent souvent très lourd dans les contrôles effectués par la police. Et des statistiques de ce type ne peuvent qu'alimenter un cercle vicieux.

En matière de ressources humaines et de recrutement, les mathématiques sont utilisées pour effectuer un tri des candidatures. L'exemple de la Rank Xerox est à cet égard parlant : les analystes avaient détecté que les personnes habitant loin de leur lieu d'emploi étaient sujettes à changer d'emploi plus souvent que les autres et qu'il convenait de les écarter ; une étude plus fine a conduit à corriger cette première conclusion. Mais combien d'entreprises ne se donnent pas la peine d'aller plus loin et conduisent des politiques de ségrégation sur des bases mathématiques ?

Au fil des pages, les exemples se multiplient et recouvrent les différentes facettes de notre vie : l'activité professionnelle, l'attribution d'un prêt, la souscription d'un contrat d'assurance, les habitudes de consommation avec la publicité personnalisée, la vie politique avec le ciblage des citoyens lors des campagnes électorales... Tout se mesure, tout se calcule, tout se compare. Et cela bien souvent avec des données tirées des médias sociaux et des sites de commerce. On prédit notre honnêteté et notre potentiel comme étudiants, travailleurs, amants ou criminels. C'est l'économie du big data et ses promesses de gains mirobolants.

Le plus choquant pour l'auteur, c'est que les modèles sont opaques, leur œuvre invisible à tous, à l'exception des spécialistes qui les servent, et que leur verdict est sans appel et sans recours.

Cela ne signifie pas que tous les analystes sont mal intentionnés, mais loin de l'impartialité du calcul, ils sont faillibles par leurs préjugés, les erreurs qu'ils peuvent commettre et leurs incompréhensions de la réalité des phénomènes. À cet égard, des pratiques courantes comme le remplacement de données manquantes par des données supposées fortement corrélées (les proxys) accroît encore les risques d'erreur. Et les systèmes apprenants ont une forte tendance à reproduire aveuglément le passé et à en amplifier les tendances, qu'elles soient positives ou négatives. Enfin, certaines utilisations peuvent cacher à dessein des pratiques malhonnêtes, comme les mécanismes de notation dans le système financier et les conditions d'attribution des notes AAA ; et que dire des promesses fallacieuses

de formations universitaires ou autres, dont la promotion commerciale cible des personnes vulnérables pour les convaincre de s'endetter pour couvrir les frais de scolarité.

Faut-il pour autant parler d'armes de destruction massive, ce qui sous-entendrait une intentionnalité destructrice systématique ? C'est là aussi un jugement à nuancer. Les modèles mathématiques ont une efficacité indéniable pour faire gagner du temps et de l'argent. Ils sont à cet égard considérés comme bons et leur usage se répandra, même s'ils peuvent être approximatifs ou injustes. Ils offrent un outil incomparable pour approcher la complexité mais leur usage, fréquemment mal maîtrisé, constitue un véritable danger car ils risquent

d'amplifier les tendances de nature à menacer l'équilibre de nos sociétés, comme la concentration des richesses et des pouvoirs aux mains d'une élite réduite.

Cet ouvrage nous fait prendre conscience du pouvoir des modèles mathématiques dans la société actuelle, entrée dans l'ère du numérique. Il appelle ceux qui en déterminent les finalités et ceux qui les pratiquent à un comportement éthique, et il nous invite tous à la vigilance.

Jean-François Soupizet ¹

1. Ancien fonctionnaire de la Commission européenne, consultant en développement international et stratégies numériques, et conseiller scientifique de Futuribles International.



PAPON Pierre

2050 : quelles énergies pour nos enfants ?

Paris : Le Pommier, mars 2017, 224 p.

Voilà un livre essentiel pour tous ceux qui veulent comprendre les questions énergétiques et le changement climatique. Il se lit comme un roman, bien que le propos de l'auteur soit solidement étayé sur des bases scientifiques et techniques qu'il a l'art de rendre intelligibles au profane. Adoptant une démarche résolument pluridisciplinaire et intégrant la longue durée passée et à venir, y compris en agrémentant son ouvrage de brèves uchronies et utopies, Pierre Papon nous offre ici un livre alliant avec talent l'utile et l'agréable.

L'auteur commence par rappeler brièvement le rôle essentiel qu'a joué l'énergie dans la révolution industrielle, tout en expliquant qu'il s'en est fallu de peu que la France prenne le pas sur l'Angleterre... Un futur possible qui fut raté ! Dès le début du livre, il souligne combien l'énergie, notamment la machine à vapeur et l'électricité, joue un rôle déterminant dans le développement. Il expose ensuite ce qu'il estime être les trois défis majeurs des décennies à venir : 1) les écarts de développement entre pays et singulièrement le déficit d'approvisionnement électrique en Afrique ; 2) le réchauffement climatique résultant de l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre for-

tement liées à l'usage de combustibles d'origine fossile ; 3) le problème des limites des ressources, notamment des énergies d'origine fossile. Ce troisième enjeu conduit aussitôt Pierre Papon à souligner l'urgence d'une transition énergétique qu'il juge indispensable et qui passera, à ses yeux, par l'adoption d'un mix énergétique beaucoup plus diversifié qu'actuellement. Soulignant au passage combien la maîtrise des énergies fossiles (notamment pétrole et gaz) constitue une question géopolitique essentielle, il rappelle comment Franklin D. Roosevelt a brûlé la politesse à Winston Churchill pour conclure avec le roi d'Arabie, Ibn Saoud, un accord permettant aux États-Unis, en échange de leur protection, de prendre le contrôle des ressources pétrolières de l'Arabie Saoudite.

Face à ces défis, sur quels leviers pouvons-nous agir (une de mes rares réserves est peut-être dans ce « nous » dont on ne sait pas toujours s'il s'agit du monde, de l'Europe ou de la France) ? Dans le deuxième chapitre de son livre, Pierre Papon estime qu'il y a quatre variables clefs : l'efficacité énergétique où les marges de progression sont importantes ; l'évolution démographique et l'urbanisation, dont il souligne l'importance, notamment en Asie et plus encore en Afrique ; la science et la technologie, sur lesquelles il revient plus en détail dans un autre chapitre ; et la « variable sociale » pour montrer combien l'organisation collective peut à elle seule permettre d'améliorer le niveau de bien-être. Il nous invite à cet égard à une excursion en utopie « Tous à Singapour », montrant en substance combien l'inventivité humaine peut être féconde pour nous affranchir des contraintes.

Le chapitre 3 est consacré à la manière (ou aux manières) de nous libérer du carbone, donc de diminuer fortement la part des énergies carbonées. L'auteur brosse ici un panorama très éclairant des diverses sources d'énergie primaire, en commençant par l'hydrogène dont il doute manifestement de son usage à court-moyen terme. Ce chapitre est très instructif sur les diverses sources d'énergie, en particulier les énergies renouvelables dont il montre qu'elles sont toutes liées au soleil, notamment l'hydroélectricité, l'énergie éolienne, l'énergie solaire, la bioénergie, et les filières marines et géothermiques. Le chapitre se termine par une description du nucléaire depuis Fukushima. Nous avons là un panorama très complet et documenté sur ce que l'on peut attendre de ces différentes sources, des conditions de leur mise en œuvre et, finalement, un plaidoyer très convaincant en faveur de la recherche d'un mix énergétique, sans doute différent d'un pays à l'autre, mais qui permettrait d'accomplir des progrès très importants.

Pour autant, l'auteur souligne que tout n'est pas possible immédiatement, en raison de « verrous techniques » (comme le stockage de l'électricité). Le chapitre suivant est donc consacré à ce que l'on pourrait attendre de la recherche « pour faire sauter ces verrous ». Le premier d'entre eux résulte de la nécessité de nourrir neuf milliards d'habitants et d'augmenter donc la fixation d'azote dans les plantes. Se référant à une « conférence d'agroécologie tenue en mars 2029 à Abidjan » (politique-fiction), il trace une voie possible en faveur d'une agriculture nourricière moins agressive vis-à-vis de l'environnement. Sont ici analysés en parti-

culier : la relation entre les propriétés et les structures des matériaux, notamment à l'échelle nanométrique ; la catalyse des réactions chimiques et électrochimiques ; le génie génétique appliqué à la synthèse des biocarburants ; les nouveaux combustibles nucléaires. Je retiendrai ici particulièrement ce que l'auteur appelle le « double verrou du stockage de l'électricité et du CO₂ » et ses considérations sur le nucléaire. Peut-être plus ardu à lire par le profane, ce chapitre expose de manière très intéressante ce que l'on pourrait attendre de la recherche.

Le cinquième chapitre souligne la nécessité d'un changement profond des modes de vie, d'une nouvelle gouvernance de la production d'énergie, des innovations sociales. Il débute par une vision utopique : celle d'un dispositif permettant un ajustement parfait de l'offre énergétique aux besoins, grâce à des compteurs intelligents pouvant tout savoir de nos comportements. Pierre Papon évoque ensuite le problème des villes, essentiellement au travers du logement et des transports, en soulignant les efforts à mener sur l'immobilier et l'essor, notamment parmi les jeunes, de comportements nouveaux (privilégiant l'usage sur la propriété). Plaidant pour un recours croissant aux énergies renouvelables, donc l'ajustement local, il n'en souligne pas moins l'importance d'une régulation internationale.

Le dernier chapitre commence par le récit du bombardement à l'arme atomique d'Hiroshima et Nagasaki, destiné à forcer le Japon à capituler, et l'antirécit de ce qui aurait pu advenir si les Américains avaient choisi une autre option (uchronie). Les deux

scénarios diffèrent sur un point essentiel, souligne Pierre Papon : la dimension politique, voire idéologique de l'énergie nucléaire. S'appuyant sur ce cas particulièrement emblématique, l'auteur témoigne des espoirs qu'il fonde dans le progrès des connaissances sans toutefois ignorer que celles-ci peuvent conduire au meilleur comme au pire des mondes, y compris sur le plan écologique. Ainsi en vient-il à poser la question des signes avant-coureurs de crises liées à l'énergie.

Deux problèmes majeurs manifestement hantent Pierre Papon et se retrouvent tout au long de son livre : le réchauffement climatique et la précarité énergétique de nombreux pays pauvres. Mais, outre le diagnostic sans complaisance de la situation actuelle, nombreuses sont les voies de progrès qu'explore et nous fait découvrir l'auteur, toujours avec une grande rigueur. Ainsi, s'il fonde de grands espoirs dans la diversification des sources d'énergie, y compris bien entendu dans les énergies renouvelables, il ne fait point l'impasse sur les limites qu'elles pourraient rencontrer du fait des réserves de minerais critiques et des enjeux géopolitiques qui y sont liés.

La fin du livre est moins structurée que les chapitres qui précèdent. Manifestement, Pierre Papon a encore mille choses à dire et les évoque sans pouvoir s'y appesantir. Espérons qu'il y reviendra dans un prochain ouvrage. En attendant, on ne peut que recommander la lecture de celui-ci.

Hugues de Jouvenel ¹

1. Rédacteur en chef de *Futuribles* et président de *Futuribles International*.



DONOHUE Laura K.

***The Future of Foreign Intelligence
Privacy and Surveillance in a Digital Age***

New York : Oxford University Press, mars 2016, 208 p.

Beaucoup a été écrit sur les techniques de renseignement américaines après l'affaire Snowden¹. La plupart des ouvrages, il faut le dire, traitent moins des aspects techniques ou juridiques que des impacts de ces révélations sur les relations internationales des États-Unis. Le bilan dans ce contexte est finalement simple : malgré l'existence d'un système de recueil d'informations généralisé de la part du gouvernement américain — avec la complicité des principales firmes du secteur de la donnée —, rien n'a vraiment changé et les réponses politiques se sont cantonnées aux protestations. Si l'on entre en profondeur dans les autres aspects de ce système d'espionnage à grande échelle que d'aucuns comparent à Big Brother, que se passe-t-il ? La réponse à cette question est, pour la partie juridique américaine, contenue dans l'ouvrage de Laura K. Donohue.

L'auteur, spécialiste des problématiques de droit liées à la sécurité nationale, nous entraîne dans l'analyse d'un système dont les racines sont à rechercher à l'époque de la guerre froide. La préoccupation des services de renseignement américains pour ce que l'on nomme les « interceptions techniques », n'est ainsi pas

une nouveauté. Les enregistrements de conversations téléphoniques, notamment, ont longtemps été des éléments de choix pour des agences comme le FBI (Federal Bureau of Investigation). A la suite de dérives, dont d'une certaine manière le Watergate, le besoin d'imposer un cadre restrictif et identifiable s'est fait jour. Comme le rappelle justement l'auteur — puisque c'est précisément l'un des plus gros points de débat actuels —, la séparation des pouvoirs en démocratie impose que le judiciaire puisse avoir un contrôle sur l'exécutif, y compris en matière de renseignement. La promulgation de la loi FISA (Foreign Intelligence Surveillance Act), en 1978, était ainsi une manière de réguler la collecte des données, notamment dans le cadre de la lutte contre les menées étrangères aux États-Unis. Toutefois, les plus anciens dans le domaine du cyberspace s'en souviendront, les États-Unis n'ont pas attendu — comme le rappelle Laura K. Donohue — les attentats d'Al-Qaïda pour mettre en place des systèmes d'interception généralisés. Le programme Echelon ne prenait pas l'ampleur des programmes actuels.

L'ouvrage — on ne pourra le lui reprocher puisque c'est là son objet — est très américano-centré. L'auteur introduit ainsi bien, pour le néophyte en droit américain, les principaux ressorts de la Constitution des États-Unis, y compris à travers son historique, sur la question des libertés individuelles. En réalité,

1. Edward Snowden, ancien membre des services de renseignement américains, a rendu publics des documents attestant des pratiques d'espionnage auxquelles les États-Unis se livraient à l'échelle mondiale (NDLR).

cette question du mandat de recherche absolu que permettent les lois entrées en vigueur depuis le 11 septembre 2001, vient heurter de plein fouet la tradition américaine, à commencer par le quatrième amendement. Il est d'ailleurs paradoxal que ce soit justement cette question de la lutte contre l'arbitraire de la part du pouvoir central — à l'époque à Londres — qui ait amené à la guerre d'Indépendance américaine. Même si cette nouvelle forme d'arbitraire est aujourd'hui justifiée par la lutte contre le terrorisme, elle induit, pour les citoyens américains et les autres, une intrusion permanente dans leur vie privée. L'alliance de l'accélération technique au travers du cyberspace, avec la justification du besoin immédiat d'information dans un contexte de lutte permanente contre le terrorisme, a engendré un système autocéphale, ne répondant plus à personne.

Les développements technologiques permettent aujourd'hui — avec l'appui juridique post-11 septembre offert par le Protect America Act de 2007 et la révision de la loi FISA en 2008 — d'intercepter n'importe quelle communication de la planète. Les justifications auparavant invoquées pour la légalité des écoutes et des enregistrements, à commencer par la nécessité d'une implication d'acteurs américains dans des problématiques touchant à la sécurité nationale, se retourne contre les législateurs. En effet, eu égard à la géographie particulière des câbles sous-marins, la plus grande partie des communications électroniques internationales passent par le territoire des États-Unis. De la même manière, vu la domination des géants américains de la donnée sur le marché mondial, l'implication d'acteurs économiques

américains est présente dans presque toute cybercommunication. Les lois qui devaient limiter l'emploi des techniques de renseignement électromagnétiques sont aujourd'hui devenues le blanc-seing de l'espionnage généralisé. En outre, les métadonnées qui, à l'époque de l'élaboration de la loi FISA, étaient loin d'avoir l'importance et la profondeur qu'elles ont aujourd'hui, sont l'un des innombrables points aveugles de la réglementation. Celles-ci sont maintenant plus révélatrices de ce que nous sommes ou de nos relations que les données elles-mêmes.

L'auteur trace enfin, brièvement, quelques pistes de réforme de ce régime. Si elle insiste avec raison sur la nécessité de discriminer les buts réels de sécurité nationale des simples buts de poursuites criminelles de droit commun, cela ne résoudra pas la question du métapouvoir géopolitique induit. Le travail des tribunaux comme la FISC (Foreign Intelligence Surveillance Court), chargée du contrôle des procédures sous la loi FISA, largement minoré à l'heure actuelle, gagnerait bien évidemment s'il était plus contraignant pour les autorités politiques. Toutefois, si cela protégeait sans doute beaucoup mieux les citoyens américains de l'arbitraire, les effets sur le reste du monde en seraient quasi nuls. La vision binaire États-Unis vs. reste du monde reste ancrée dans l'analyse et les perspectives ; dommage pour les Européens qui sont en ce domaine tant leurs alliés que leurs cibles.

Nicolas Mazzucchi ²

2. Docteur en géographie économique, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques, et conseiller scientifique de Futuribles International.

Parmi les ouvrages lus et analysés récemment sur le site de *Futuribles* (rubrique **Bibliographie**)

BERGER Laurent et CANFIN Pascal (entretien avec Philippe FRÉMEAUX), *Réinventer le progrès*, Paris : Les Petits Matins / Institut Veblen, octobre 2016, 164 p.

BROWN Kerry (sous la dir. de), *The Critical Transition: China's Priorities for 2021*, Londres : Chatham House (The Royal Institute of International Affairs), février 2017, 57 p.

DEATON Angus, *La Grande Évasion. Santé, richesse et origine des inégalités*, Paris : Presses universitaires de France, août 2016, 384 p.

FLORIDA Richard et FASCHE Melanie, *The Rise of the Urban Creative Class in South-east Asia*, Toronto : Martin Prosperity Institute, Rotman School of Management, University of Toronto, janvier 2017, 60 p.

JELLAB Aziz, *Société française et passions scolaires. L'égalité des chances en question*, Toulouse : Presses universitaires du Midi (Socio-logiques), octobre 2016, 408 p.

LORNE Daphné, *État des lieux et perspectives des biocarburants*, Rueil-Malmaison : IFPEN (Institut français du pétrole / énergies nouvelles) / Le Point sur..., octobre 2016, 5 p.

MARZAK Jason et ENGELKE Peter, *Latin America and the Caribbean 2030: Future Scenarios*, Washington, D.C. : Banque interaméricaine de développement / Atlantic Council, novembre 2016, 156 p.

RÉCHARD Danièle (sous la dir. de), *Global Trendometer: Essays on Medium- and Long-term Global Trends*, Bruxelles : Parlement européen (service Recherche), Global Trends Unit, octobre 2016, 52 p.

THORNARY Jean-Michel (sous la dir. de), *Emploi et territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2016*, Paris : Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) / Observatoire des territoires, novembre 2016, 152 p.

WORMS Bernard, avec CUSSET Pierre-Yves, *La Révolution numérique et le marché du logement. Nouveaux usages, nouveaux acteurs, nouveaux enjeux*, Paris : France Stratégie, novembre 2016, 144 p.

WÜBBEKE Jost et alii, *Made in China 2025: The Making of a High-tech Superpower and Consequences for Industrial Countries*, Berlin : Mercator Institute for China Studies (Merics) (*Papers on China*, n° 2), décembre 2016, 76 p.

Les analyses de ces ouvrages ont été publiées sur le site Internet de *Futuribles* <https://www.futuribles.com/fr/bibliographie/>

Elles y sont en accès libre durant un mois à compter de leur date de publication, puis leur accès est réservé aux membres de l'association *Futuribles International*.



Chinese Slowdown: Toward Crisis or Rebalancing?

Jean-Raphaël Chaponnière

In this spring of 2017, we have on several occasions seen rather optimistic commentaries on an economic upturn in China, where annual growth is again edging toward the 7% mark. And yet the last three years have actually been a time of Chinese economic slowdown. After holding up well in the global crisis of the late 2000s, China's economy has been marking time. What are the actual prospects for economic development in the mid- and long-term?

Going beyond short-term assessments, Jean-Raphaël Chaponnière offers a retrospective of China's return to the world economy, its adaptation to the market economy, its engines of growth (labour, consumption, investment) and the current limits these face. He shows how China has confronted the crisis, responding to the slowdown of its activity with a number of re-balancings (towards its internal market, among other things) and a transformation of its production structure. Lastly, drawing on various available analyses and a number of recently observed facts and findings, Chaponnière outlines the prospects for the possible development of the Chinese economy, asking how the various engines of economic activity will perform; whether it will experience a financial crisis (and what the consequences of such a crisis might be); whether it will become the leading global power and, if so, on the basis of what economic model.

Modernizing Public Action: The Levers of Social Change

Marjorie Jouen

For some years now, public action has had to adapt to a number of changes in the habits and demands of service-users. Drawing on new methods and social innovations, this move toward modernization seems to be quite well advanced in France. By contrast, as Marjorie Jouen stresses here, when it comes to transforming public action because

certain practices or services have ceased to meet the general interest or have become detrimental to the community, the state seems to have more difficulty adapting. However, the analysis of social change and its drivers offers new opportunities for public actors to modernize their activity. After running through the various different motivations and levers of social change, Marjorie Jouen shows how these tools could be transposed to subserve the modernization of public action, so as to improve its efficiency and develop instruments that would enable it concretely to meet its desired objectives.

Behaviour as a Lever of Ecological Transition? Understanding and Acting on Individual Behaviour and Collective Dynamics

Solange Martin and Albane Gaspard

Beyond broad policy declarations, the implementation of ecological transition — which consists mainly in curbing consumption of energy and raw materials in our societies — requires substantial behavioural change at the collective, but also, quite obviously, the individual level. Yet, though there is general consensus around the principle of embarking on the path to transition, things get more complicated when it comes to changing our practices and habits. Can we act on individual behaviour and collective dynamics in respect of this particular aim of ecological transition, and, if so, how are we to go about it?

Solange Martin and Albane Gaspard have examined this question for the French Environment and Energy Management Agency (ADEME) and offer us the fruit of their labours here. They show, for example, how the social and human sciences help to understand behaviour both at the individual level and in its collective dimensions, and they outline different possible lines of action to modify it. But, given the entanglement between various levels, it is essential, if we are to act effectively on behaviour, to combine approaches, tools and actors, and to analyse

and understand social practices thoroughly before implementing political projects or measures.

Technology and Society: Irresistible Evolution

Thierry Gaudin

The month of May 2017 was marked by a cyber-attack of international dimensions that affected companies and public organizations, demonstrating how vulnerable our contemporaries are to the current technical system. The relationship between human beings and technology is a structuring element of our civilization and has been so for centuries, if not millennia. Nonetheless, the staggering progress we have seen in science and technology since the mid-20th century, as well as the broadening of the scope of technology to communications, human relations and even the human body itself, has raised a wide range of questions. Hence the importance of the long-term analysis of the relations between society and technology offered here by Thierry Gaudin: what does the past tell us about those relations and the way technical culture is developed and disseminated? What have the engines of technical progress been, what are they today, and what do they reveal about our human organizational structures? How are we to envision the future evolution of technical progress, which depends more now on IT multinationals than it does on states, and whose major driver is the manipulation of minds? In this context, are we irremediably condemned just to go along with the evolution of the technical system, or can society still find positive, progressive solutions for a system that is disrupting both economic exchange and human relations?

The European Union's Areas of Competency: Perceptions and Realities

Gabriel Arnoux

The recent French presidential elections have confirmed a lack of understanding and disapproval on the part of many citizens of policies that go back several decades, and also of the leaders who carried out those policies. They have also reminded us of how these same citizens distrust — or even reject — the European Union, which is often quick to figure as a scapegoat for national

problems. Yet, as this article by Gabriel Arnoux shows, this rejection of Europe is based on a misunderstanding — very often maintained by national governments — of the EU's actual areas of competency.

There is, in fact, a real difference between the *perception* many European citizens have of the role of the Union in shaping and determining national policies and the *reality* of that role. The exclusive areas of competency of the European Union are actually rather limited (relating mainly to compliance with competition rules, currency, and customs and trade policy). In most areas, the EU intervenes only to support member states or in collaboration with them. This clarification of the EU's real areas of competency is vital, since the Commission has just begun a process of reflection on the future of Europe, based on five scenarios aimed at determining how the Union might develop and what its proper areas of competency should be. It is also essential because the vagueness around the actual responsibilities and legal competencies of European and national institutions is an indicator of a more general malaise regarding the way public policies are presented and evaluated, which also plays a considerable role in the citizenry's general disaffection with politics.

The (Dis)United Kingdom and its Borders

Jean-François Drevet

Following the British referendum of June 2016, which saw a majority of votes cast in favour of Brexit, on 29 March 2017 Article 50 of the European Union (EU) Treaty was triggered in order to settle the terms of the UK's departure from the EU. London has two years to work with the 27 other member countries on the UK's effective exit from the Union.

Above and beyond its economic and social consequences, which have received copious mention and comment, Brexit could also lead to a return of conflict in Europe, as is highlighted in this column by Jean-François Drevet. One of the challenges the EU has risen to most effectively since its creation has undoubtedly been the maintenance of peace on the European continent, yet that pertains not only to relations between the founder members (beginning with France, Italy and Germany) but also to the settling of a number of territorial disputes involving the United Kingdom, both in its multi-

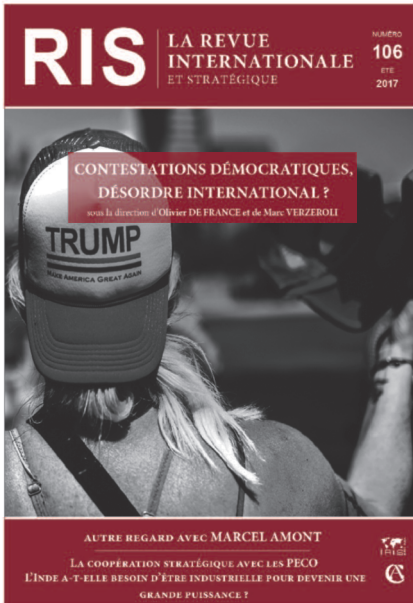
national structure and in its relations with other European states. Brexit could revive a number of these conflicts which EU membership had helped to ease — particularly disputes over Cyprus, Gibraltar and Northern

Ireland. This point, illustrated in this column, is one that British and European negotiators will have to keep in mind when the details of the UK's exit are being worked out. ■

Futuribles is a bimonthly independent transdisciplinary policy oriented journal (6 issues a year), also available in electronic form on the *Futuribles* website.

Chief Editor: Hugues de Jouvenel

Futuribles: 47, rue de Babylone, 75007 Paris, France. - Tel.: + 33 (0)1 53 63 37 70
 Fax: + 33 (0)1 42 22 65 54 - E-mail revue@futuribles.com - Website www.futuribles.com



**CHAQUE
 TRIMESTRE,
 L'INTERNATIONAL
 EN DÉBAT**

Disponible en librairie
 et sur
www.iris-france.org



ABONNEZ-VOUS AU PACK REVUE + WEB

Revue



et Web



Tarif :
280 € par an

- La revue *Futuribles* expédiée à votre domicile (6 numéros / an)
- L'accès illimité à toutes les archives en ligne (1 à 10 postes)
 - ✓ Connexion au choix avec identifiant (adresse électronique) et mot de passe, ou par accès IP
 - ✓ Accès au numéro en cours (6 numéros par an) + archives depuis 1975 en texte intégral

www.futuribles.com

BULLETIN D'ABONNEMENT

Nom - Prénom _____
Société _____ N° de TVA _____
Adresse _____
Code Postal - Ville _____
Pays _____ Tél. _____
E-mail _____

Je m'abonne pour un an au *pack revue + Web* de *Futuribles* (6 numéros papier par an + revue en ligne avec numéro en cours et archives, texte intégral, 1 à 10 postes, TVA 2,1 % incluse) et règle 280 € par :

Chèque à l'ordre de *Futuribles*
 Visa Am. Express N° _____ Exp. fin _____

Cryptogramme figurant sur votre carte _____

Virement : CIC Paris Bac, 2 bd Raspail, F-75007 Paris
IBAN : FR76-3006-6100-4100-0105-7380-116 • BIC : CMCIFRPP

Sur facture

Date : _____ Signature : _____

Loi du 6/1/1978 : droit d'accès et de rectification à Futuribles - 47, rue de Babylone F-75007 Paris. Sauf refus de votre part, ces informations pourront être utilisées par des tiers.

Tarif valable pour tous les pays jusqu'au 31/12/2017

À photocopier et à retourner à Hélène Vioujard - *Futuribles* - 47, rue de Babylone - F-75007 Paris
Tél. + 33 (0)1 53 63 37 70 - Fax + 33 (0)1 42 22 65 54 - E-mail : hvioujard@futuribles.com

DEVENEZ MEMBRE DE *futuribles* INTERNATIONAL

ET PARTICIPEZ À SES ACTIVITÉS

ANALYSE PROSPECTIVE

Comprendre
les transformations en cours
Explorer les futurs possibles

- ⇒ Vigie, dispositif de veille et d'anticipation
- ⇒ Groupes de travail
- ⇒ Études prospectives

CENTRE DE RESSOURCES

Veille sur les acteurs
et les travaux de prospective

- ⇒ Base bibliographique
- ⇒ Réseau d'experts

FORMATION

Se former aux principes,
concepts et méthodes
de prospective et à
la prospective appliquée

- ⇒ Formations aux méthodes
- ⇒ Formations thématiques

FORUM PROSPECTIF

Échanger et débattre
des grands enjeux de l'avenir

- ⇒ Tables rondes
- ⇒ Groupes de travail
- ⇒ Forum des futurs



PROSPECTIVE LAB

Innover collectivement dans
les pratiques de prospective

- ⇒ Réseau de praticiens
- ⇒ Ateliers

L'association Futuribles International est un centre de réflexion sur l'avenir. Ses travaux visent à comprendre quelles sont les grandes transformations en cours. Ils intègrent la dimension du temps long en insistant sur les marges de manœuvre des acteurs et alimentent les stratégies de ses membres.

ADHÉREZ À FUTURIBLES INTERNATIONAL

Présentation de l'association et conditions d'adhésion

<https://www.futuribles.com/fr/qui-sommes-nous/nous-connaître/l'association/>

Informations / contact

Aude Houguenague • Futuribles International

47 rue de Babylone, F-75007 Paris

Tél. + 33 (0)1 53 63 37 73 • Fax + 33 (0)1 42 22 65 54

E-mail ahouguenague@futuribles.com

futuribles

NUMÉRO 419 • JUILLET-AOÛT 2017

Les moteurs du changement 3

Hugues de Jouvenel

Ralentissement chinois : vers une crise ou un rééquilibrage ? 5

Jean-Raphaël Chaponnière

Pour moderniser l'action publique 23

Les leviers du changement social

Marjorie Jouen

Les comportements, levier de la transition écologique ? 33

Comprendre et influencer les comportements individuels et les dynamiques collectives

Solange Martin et Albane Gaspard

Technique et société : l'irrésistible évolution 45

Thierry Gaudin

Les compétences de l'Union européenne 61

Perceptions et réalité

Gabriel Arnoux

TRIBUNE EUROPÉENNE

Le Royaume-(dés)Uni et ses frontières 73

Jean-François Drevet

ACTUALITÉS PROSPECTIVES

L'Amérique latine à l'ère Trump / Entreprises : l'avenir sacrifié... / Pakistan-Chine : le corridor chinois des affaires / Les ed-techs : naissance d'un nouveau marché / Ralentissement durable du commerce mondial ? / L'accaparement des terres dans le monde.

BIBLIOGRAPHIE

P. Veltz, La Société hyper-industrielle. Le nouveau capitalisme productif / P. Lamy et N. Gnesotto, Où va le monde ? Le marché ou la force ? / P. Vion-Dury, La Nouvelle Servitude volontaire. Enquête sur le projet politique de la Silicon Valley / P. Cahuc, S. Carcillo, O. Galland et A. Zylberberg, La Machine à trier. Ou comment la France divise sa jeunesse / C. O'Neil, Weapons of Math Destruction: How Big Data Is Increasing Inequalities / P. Papon, 2050 : quelles énergies pour nos enfants ? / L.K. Donohue, The Future of Foreign Intelligence: Privacy and Surveillance in a Digital Age.

ABSTRACTS

113

M 08145 - 419 - F: 22,00 € - RD



978-2-84387-432-1