Chapitre 1 - Introduction

PP = politiques publiques
HFP = haute fonction publique
SP = service(s) public(s)

On va approcher les politiques publiques par le biais de la **socio histoire du développement de l'Etat**. Plusieurs questions se posent :

Comment les administrations publiques se sont données de nouvelles missions ? Comment, en fonction de la perception des problèmes, de la perception des moyens perçus comme disponibles, l'Etat français a défini sa trajectoire d'action publique qui se décline en plusieurs politiques ? Tout un ensemble d'outils qui donnent à l'État français sa spécificité.

L'État doit-il s'occuper de tout ou au contraire réduire son rôle selon l'expressions "moins d'État et mieux d'État" ? Comment l'Etat gère les politiques fiscales ? Comment répartir la charge de l'organisation étatique ? La France vit elle au-dessus de ses moyens ? Question du déficit ?

Une bonne partie du débat publique tourne autour d'interrogations sur :

- **Les politiques de l'État**. 75% de la parole politique tourne autour d'un discours sur les politiques de l'État, ce que fait l'État qui est placé au centre de l'interrogation pour proposer ou critiquer des politiques.

Un grand nombre de journalistes, d'experts sont, à côté des hommes politiques, mobilisés sur les plateaux pour discuter sur la gestion des problèmes comme la dette, la croissance, la fiscalité, etc.

- **Interrogation sur la dimension même du budget de l'État**. 56% du PIB sont constitués de prélèvements obligatoires (prélevées par des administrations publiques : les collectivités locales, les organismes de sécurité sociale et les adm centrales). Tout cet argent est dépensé : l'argent des uns = le revenu des autres.

Depuis la Libération, on perçoit un **accroissement continu du périmètre de l'État**, c'est à dire du type de secteurs de la société qui vont faire l'objet d'une politique particulière, d'une régulation sous forme de politique directement assumée par des agents publics.

- soit par le biais de politiques directement assumées par les agents publics (ex de l'éducation) ;
- ou par délégation de services publics (SP).

Désormais, il y a une grande diversité des politiques publiques (PP), au-delà des politiques liées aux fonctions régaliennes. On ajoute, à la fin du 19ème siècle, tout un ensemble de politiques telles les politiques éducatives, d'aménagement du territoire et de transport, de santé publique, culturelle, sportives, de recherche, énergétiques, environnementales (de réduction globale des gaz à effet de serre par exemple), etc. Plus les économies sont riches, plus les recettes fiscales sont importantes, plus la fonction publique (FP) se densifie. Croissance de la FP selon la capacité des administrations étatiques à se saisir de nouvelles tâches (naissances d'administrations spécifiques avec de nouveaux fonctionnaires, de nouvelles tâches).

Parallèlement émergent des critiques croissants ("*État-poison*").

Question du **caractère démocratique** de la politique de l'État et des véritables responsables du développement de ces politiques.

Dans l'idéologie des régimes électifs, des choix clairs sont offerts aux électeurs. Les candidats proposent des programmes politiques aux électeurs puis les candidats élus appliquent les politiques prévues. La régulation se fait par les élections. La haute fonction publique exécute les ordres qui lui sont données (proposés par des candidats et validés par les électeurs).

Mais ce discours politique constitue forme de pieux mensonge car les fonctionnaires sont loin d'être de simples exécutants des fonctions politiques qui leur sont attribuées.

Généralement on conçoit une distinction entre la haute fonction publique (HFP) et les partis politiques, mais nous verrons que les partis politiques sont en réalité de conception administrative (ceux qui peuvent le mieux concevoir une amélioration politique, de nouvelles missions, une adéquation entre de nouvelles missions et des ressources pour améliorer le service rendu aux électeurs). **Dans le cadre d'une co-conception, beaucoup de conceptions administratives permettent de concevoir ces propositions politiques.** Cette séparation entre couche d'exécutants et d'exécuteurs est donc fictive. Cette dichotomie, selon laquelle les acteurs politiques élus sont censés être les concepteurs de des politiques et la HFP est censée exécuter les ordres des concepteurs, porte un discours officiel permettant de faire fonctionner le système électif (cela suppose qu'il y ait toujours une équipe d'échange pour celle qui a défini jusque-là les PP). **Ce système permet de ne pas changer toute la FP à chaque élection bien que la FP soit largement associée à la conception des PP.** La dissociation permet de sortir d'un "spoils system".

En réalité, dans la conception même des PP, la couche dirigeante et leur cabinet est insuffisante pour expliquer la technicité des PP mises en œuvres.

En France, on constate que la couche formatrice des PP de l'État est en grande partie composée de la couche directrice des administrations centrales (ceux qui sont capables de mettre en œuvre la politique du gouvernement). C'est la HFP qui propose en grande partie les politiques appliquées par les gouv de droite et de gauche, y compris les fusions des ministères ([exemple de la fusion ministère de l'environnement et de l'équipement entre 2007 et 2008 sous le mandat de N. Sarkozy](#) : cette fusion est proposée par toute la couche du ministère de l'équipement fin 2006 - début 2007 : selon le secrétariat général du Pont et Chaussée, il est plus intéressant de fusionner plutôt que d'avoir des luttes entre ministère de l'environnement et le ministère de l'équipement --> réforme inscrite au programme des 2 candidats, démarchage chez S. Royal et N. Sarkozy). Ainsi, difficile de faire des acteurs politiques les auteurs de ce qu'ils proposent.

Pantouflage de grandes entreprises qui sont dans le corps politique des ingénieurs des mines.

Le fait d'avoir un pied dans le public et un autre dans le privé permet un certain nb d'avantages avec la possibilité de participer à la gestion d'un certain nombre de secteurs d'activité comme le secteur bancaire. Cette distinction entre secteur public/secteur privé est qqch que l'on va déconstruire dans le cadre de ce cours.

Ex : secteur de l'armement. Formellement Dassault, Thales Nexter, etc sont des entreprises privées mais si une partie de sa production est exportée, ces entreprises sont perçues depuis l'étranger comme le bras armé de l'Etat français --> frais de recherche et commandes publiques faites par l'État français). *Dès lors, ces entreprises sont-elles privées ? Sont-elles des entreprises privées qui n'existent que du fait de la commande publique française ? Ou simplement le nom que prend l'Etat français qui souhaite exporter du matériel militaire (il ne peut pas le faire en tant qu'Etat français du fait de couts diplomatiques) ?*

En réalité la distinction entre l'Etat et les grandes entreprises qui assurent la souveraineté militaire de l'Etat est mince car la viabilité de ces entreprises dépend des commandes publiques et de la volonté de l'Etat de faire que l'ensemble du matériel militaire stratégique provienne de ces entreprises. La distinction entre l'industrie de l'armement et l'Etat se délite. Mais il ne faut pas que cette faible distinction soit visible. On fait donc en sorte qu'un discours de l'Etat français mette en scène l'indépendance du secteur de l'armement : il y a des entreprises et à côté des gouvernements avec une collaboration mais pas d'indistinction.

Il y a de nombreux secteurs dans lesquels la régulation de la production et des activités est institutionnalisée. [L'agriculture par exemple](#) (grandes entreprises de l'agriculture, grande distribution, syndicats agricoles, etc). Difficile dans ces secteurs de voir les politiques comme de simples opérations décisionnelles des acteurs élus (dans le débat public, la presse, une bonne partie des orientations de l'Etat proviennent des décisions des gouv, des ministres et tout se passe comme si le scénario qui est

proposé est volontariste avec la politique de tel ou tel gouvernement et un programme qui réoriente fortement le char de l'Etat et qui change à chaque gouvernement). Le choix ministériel apparait comme central dans la définition des PP qui découleraient de l'analyse des programmes politiques ou des choix décisionnels de la couche dirigeante élue qui réoriente régulièrement ce qui se fait.

Mais quand on fait l'analyse des PP secteur par secteur on trouve :

- D'une part des concepteurs qui sont le plus souvent une **couche de fonctionnaires non élus** qui va définir les politiques, ce qui est possible et impossible, qui va être la force de proposition des différents programmes pol ;
- D'autre part la **multiplicité des partenaires** qui entre dans le processus décisionnel.

De plus, les fonctionnaires vont trancher selon les rapports de force qu'ont noué les administrations publiques dans le passé. **Bercy** a, dans ses différentes directions, la capacité d'arbitrer les querelles entre les ministères, d'imposer des solutions aux différents ministères. Ce que nous montre l'analyse concrètes des PP est la **segmentation fonctionnelle de l'Etat**, le fait que les objectifs et les priorités soient divisés dans des départements ministériels spécifiques avec une très grande variété d'objectifs qui peuvent parfois être incompatibles.

La gestion des politiques est sectorisée mais par ailleurs, chacun des secteurs est couvert et régulé par l'Etat et susceptible d'être organisé et institutionnalisé avec l'influence des représentants d'intérêts, des syndicats professionnels, des partenaires sociaux qui ont un avis sur la définition des politiques qui doivent être suivies.

Ex : les chambres d'agriculture. Dans la définition des pol agricoles, multiplicité d'intervenants et interaction de l'ensemble de ces formes organisées qui participent à la régulation d'un secteur complexe.

Idem secteur de la commande publique en matière d'armement qui est négocié en partenariat avec le ministère du budget, celui des armées ainsi que les industriels de l'armement avec des membres du ministère de la défense.

La HFP doit disparaître de la scène politique. Ceux qui sont responsables devant les électeurs sont ceux qui sont élus.

Difficile de faire apparaître le processus de négociation entre les acteurs du secteur publique, du secteur privé et les forces organisées (syndicats, associations, chefs d'entreprise) car les chercheurs n'ont pas accès aux négociations internes à l'État.

L'État va déléguer aux partenaires sociaux une partie de la définition des politiques sociales mais maintenant que l'Etat a jugé que c'était trop cher, ils seront moins sollicités : budget voté par le Parlement et fortement encadré par le ministère de l'éco et des finances.

L'analyse politique sera constituée en grande partie par la mise au jour des jeux d'arbitrage.

Des chercheurs parlent de "*néo corporatisme*" avec la négociation entre les **instances politiques soumises à l'élection**, la **HFP** (instance bureaucratique non soumise à l'élection mais mémoire politique des différentes actions), les **représentants organisés des différents secteurs** (segments d'acteurs qui vont être l'objet des PP qui leur seront appliqués).

Pas définition des PP de manière verticale, selon le parti politique au pouvoir mais définition d'une voie acceptable qui prendrait en compte les demandes des **segments organisés du secteur régulé** et celles des **représentants politiques** soumis à l'élection pour exercer une influence sur les arbitrages, ainsi que la **HFP** qui indique ce qu'il est possible d'accorder en termes de HFP (effectif, budget). Négociation de la gestion d'un secteur non pas simplement par l'adm et les acteurs politiques mais de façon conjointe par les différents secteurs dirigés, les acteurs pol et de la HFP.

Il n'est pas clair que tous les secteurs peuvent être analysés comme relevant du néo corporatisme mais dans les différents secteurs, la gestion du processus de décision comme relevant des gouvernants n'est pas valable car la réalité est plus complexe : les élus ne sont qu'un élément de décision et les PP

finalement suivies sont distillées par un nombre beaucoup plus grand d'institutions impliquant des acteurs plus nombreux que les acteurs présents dans le débat public.

Nous allons étudier l'opposition public/privé à travers le processus de constitution du marché qui apparaît *a priori* comme l'élément fondamental du secteur privé (du non étatique, relevant de processus entre des entreprises dans lesquels l'Etat n'intervient pas) mais en réalité défendu par des acteurs du secteur publique qui font en sorte que le fonctionnement de ce marché respecte les règles de fonctionnement et les théories du marché. *Quel est le processus de constitution des marchés ?*

A partir du 19ème siècle, de façon croissante, les économies européennes sont organisées sous forme de marchés en extension avec un effort délibéré des administrations publiques durant tout le 19ème siècle, de lever tous les obstacles et difficultés qui entravent le marché, le rendent inefficace, constituent des freins, des éléments nocifs dysfonctionnels. L'économie, se constitue comme science avec ses théories du marché. Elle se constitue comme une action de spécialistes qui fournit aux dirigeants et aux administrations publiques la théorie des administrations que ses institutions doivent développer doit parfaire avec :

- La construction d'un marché par l'Etat ;
- La construction des théories éco qui permet à l'adm de fabriquer des administrations efficaces.

Pour un certain nombre de polémistes de l'espace public se pose la question de la naturalité des marchés : *le marché émerge-t-il spontanément de l'activité économique ?* (Les marchés ne seraient que l'extension des rencontres entre vendeurs et acheteurs qui vont être favorisés par l'accroissement des routes commerciales). *Le fonctionnement du marché est-il naturel ou au contraire représentent-ils une institution historique qui, seulement à l'époque moderne, s'institutionnalise et dépasse le cadre local, fortement encouragé par les institutions publiques ?*

Il aurait alors eu besoin de l'État pour s'établir, et le fonctionnement d'un marché livré à lui-même se dirigerait automatiquement vers un "*non-optimum*" (selon les théories économiques) = vers la constitution de monopoles, la prédiction de résultats dysfonctionnels, non conformes avec le bien public émanant du bon fonctionnement des marchés concurrentiels.

Le marché : un lieu physique, puis symbolique dans lequel, pour un bien donné, les acheteurs peuvent comparer les prix proposés simultanément par plusieurs producteurs. Idée de comparaison des prix offerts simultanément par une pluralité de producteurs et cette expression des préférences des clients permet d'assurer l'adéquation des marchandises produites aux besoins des clients. Possibles comparaisons de prix (des + chères aux moins chères) sur des produits similaires, à qualité égale. *Points problématiques* : *les produits offerts sur le marché sont-ils similaires ? Sont-ils standardisés ?* etc.

Sur les marchés traditionnels, aucun problème : tous les produits sont offerts simultanément et les clients pouvaient juger de la qualité des produits proposée, de l'adéquation des prix etc. A moyen terme, les fabricants les plus efficaces et les mieux ajustés aux besoins des consommateurs prennent l'avantage et obligent ceux qui ne correspondent pas aux besoins des consommateurs disparaissent. Le marché doit garantir et optimiser un haut niveau de concurrence entre des fabricants dont aucun n'a un pouvoir de marché suffisamment important pour imposer les prix. Mise en concurrence permanente entre les fabricants. Le marché est une structure qui va fonctionner et exister plus ou moins fortement selon la qualité de son organisation, sa capacité à peser sur le comportement des offreurs de bien.

De tout cela découle l'idée qu'il y a un certain nombre de conditions de fonctionnement du marché qui vont faire l'objet de politiques et sont rendues possibles par plusieurs éléments.

I - La continuité commerciale du territoire

A) La continuité des transports

Pour qu'un marché de taille importante existe, les marchandises ne doivent pas doubler de prix si elles parcourent 50 km supplémentaires. Le marché doit être tel que les produits doivent être fournis à tous les acheteurs partout sur le territoire au même prix. Cela induit de faibles coûts de transport de manière à que le prix de marchandises soient comparés selon leur **qualité** et pas selon la distance parcourue. Cela dépend fortement des politiques de transport menées par les Etats européens. Le marché est ainsi unifié en Angleterre par le transport maritime et l'est surtout par les réseaux ferroviaires sur le continent qui vont être fortement subventionnés par les gouvernements. Pendant 30 ans, 3% du PIB passe dans le financement des structures du transport ferroviaire (France, Allemagne, Angleterre). L'Etat attribue aux compagnies des concessions de services publics pour l'exploitation des lignes par exemple. Mais face à des réticences des entreprises ferroviaires, le gouvernement sous Louis Philippe garantit un niveau de rentabilité minimum. Le contribuable se substitue au client pour garantir les capitaux investis. Le service public homogénéise le territoire et assure la connexion territoriale = subvention directe + garantie de l'Etat aux investisseurs un niveau de rentabilité minimum de leurs capitaux.

À l'issue de la construction de ce réseau (1865-) on peut considérer que toute usine située à un point du territoire peut faire circuler ses marchandises d'un point à un autre du territoire. La commercialisation des marchandises est opérée via la constitution d'un réseau de transport de marchandises à faible prix qui permettent la comparaison des prix selon la qualité des prix.

La circulation est garantie avant qu'il y ait suffisamment de marchandises à vendre sur le territoire. **Les entreprises en tant qu'institutions de grande échelle qui sont capables de distribuer à l'échelle de l'ensemble du marché n'existeront que par les possibilités commerciales offertes par l'unification du marché national.**

Augmentation de la taille moyenne des entreprises des ateliers, des marchandises. Années 1950 à Paris : très faible nombre d'entreprises industrielles qui dépassent les 50 salariés (plutôt des ateliers, fabrication artisanale ou semi-artisanale). Tout ce qui relève de la grande fabrication, des grandes industries résultent la connectivité du territoire national. Le premier produit standardisé à grande échelle est l'automobile. Avant pas de bien éligible à une production de masse.

B) La politique douanière

Cette connectivité du territoire passe par la politique des transports mais aussi par la politique douanière (évident de nos jours : pas de barrière douanière au sein des marchés) mais une bonne partie de la fiscalité au 19ème relève des barrages, des péages, des frontières dans les États (Allemagne et Italie pas unifiées = chaque principauté peut avoir des barrières douanières). La synergie entre l'abaissement des barrières douanières et la facilitation de la circulation permet l'unification commerciale du territoire. Cette continuité douanière est effectuée en France par la Révolution française mais dans chaque Etat européen, cela est effectué à des rythmes différents (en Allemagne, l'unification commerciale précède l'unification politique).

C) Unification et standardisation par les normes

Autre élément : les normes (écartement de voies, de prises électriques, des voltages). Tout un travail d'unification qui va permettre la standardisation des produits, leur substituabilité et, à terme, la concurrence.

Un phénomène de "*path dependency*" s'impose aux consommateurs : [types de clavier Azerty ou querty selon les pays](#). La création de ces claviers permet l'optimisation entre la vitesse de frappe et la vitesse des machines. Les machines ont fait des progrès mais les utilisateurs sont socialisés à un type de clavier et donc plus possible d'inverser le processus = verrouillage entre des pratiques et un dispositif technique. Ce phénomène de *path dependency* est une possibilité pour fidéliser les usagers d'une marque. Les clients sont "prisonniers" du système adopté initialement.

Le travail de continuité des normes est le phénomène inverse car il doit permettre la **substituabilité** : il doit y avoir concurrence entre les marques avec des produits standardisés.

II - La politique de sécurisation des investissements collectifs

A) La rationalisation des règles juridiques du contentieux économique

Les investissements collectifs sont sécurisés à travers la rationalisation des règles juridiques des procédures de traitement des contentieux économiques.

La constitution d'un marché suppose la sécurisation des investissements progressifs des sociétés. Un des efforts des Etats est de garantir aux investisseurs que les contentieux qui les opposent à leurs fournisseurs et à leurs clients puissent être réglés par des tribunaux qui leur donneront raison. Optimisation du service juridique de traitement de créance, notamment des créances impayées qui constituent un grave danger de faillite et d'épuisement des trésoreries pour les sociétés commerciales. Elle doit donc faire l'objet d'un traitement contentieux efficace et rapide.

Au cours du 19^{ème} s, les Etats perfectionnent leur droit commercial et leurs outils administratifs de gestion des contentieux de sorte que la pérennité des sociétés ne soient pas mise en danger pas des dettes/ créances non recouvrées qui mettraient les trésoreries en difficulté.

L'appareil judiciaire de traitement de contentieux commerciaux, des brevets, etc. est formalisé par l'État pour garantir la sécurité des entreprises. L'objectif est d'offrir de la sécurité juridique aux investisseurs.

Transformation des règles d'organisation des sociétés car le droit des sociétés au début du 19^{ème} siècle est largement hérité de celui du 18^{ème} siècle. Les sociétés à responsabilité limitée (invention allemande fin 19^{ème}, début 20^{ème}), et les sociétés par action sont rares au 18^{ème} siècle. Il n'y avaient alors que des sociétés fondées sur des **formes archaïques** (personne entièrement responsables des dettes sur leurs biens, l'entrée d'un nouvel investisseur doit recevoir l'accord de tous les partenaires).

Les formes d'organisation des sociétés sont fondées sur 3 grands statuts :

- **Société en nom collectif** ;
- **Société en commande dite simple** : les commanditaires et les commandités sont désignés nominativement (constituées par le nom de ses fondateurs et de ses associés). Tout retrait ou entrée d'un investisseur doit recevoir l'accord de tous les partenaires = rend gestion des sociétés très compliquée ;
- **Société en commande dite par action.**

B) La sécurisation de la transmission de la propriété des sociétés commerciales

Dans les sociétés archaïques : prévalence des sociétés en nom collectif fondées sur les biens des fondateurs et qui se dissolvent si un des créateurs meurt. Ces sociétés constituent des obstacles à la pérennisation des activités éco.

Tout l'effort des gouvernements au 19^{ème} siècle est de définir de nouveaux cadres juridiques de gestion des sociétés. Dans un 1^{er} temps, les Etats se méfient des sociétés par action qui apparaissent en France comme des sociétés de désresponsabilisation et facilitant les détournements de fond et les escroqueries.

Progressivement, une évolution des formes juridiques est suivie parallèlement en France, en Angleterre et en Allemagne, avec pour objectif la **dépersonnalisation des formes d'organisation économique et leur institutionnalisation**. À l'issue du processus, une institution commerciale peut destituer tous ses actionnaires et investisseurs en gardant sa marque. Cela facilite le retrait et l'entrée de nouveaux investisseurs par exemple. On passe d'entreprises très fortement personnalisées à des entreprises dépersonnalisées via des règles juridiques qui autorisent des tailles beaucoup plus

importantes d'entreprises. Les entreprises industrielles et commerciales vont être largement anonymisées (ce qui est important n'est pas les fondateurs et les actionnaires mais la structure même de ses actions commerciales). Cela permet une gestion des actifs et des investissements économiques qui ne dépende plus des individus puisque les individus pourront se relayer à la direction ou à l'actionariat en permettant la préservation de la structure commerciale de l'entreprise.

La structure de l'entreprise que nous considérons comme naturelle et rationnellement évidente aujourd'hui est le produit historique d'un processus de transformation des cadres juridiques poursuivi tout au long du 19^{ème} et du 20^{ème} siècle qui permet que la transmissions entre les investisseurs et les individus puisse assurer la structure de fonctionnement de l'entreprise.

A partir de cette transformation des cadres juridiques, les intervenants du monde économiques sont de moins en moins des individus que l'on peut identifier de façon nominale et deviennent des entités abstraites dont la marque va être permanente. Les modalités de l'org° des échanges dans l'espace économique sont donc soumises à un ensemble de conditions d'efficacité, de gestion légale des différends commerciaux, et d'alimentation en K des org°. Perfectionnement des cadres juridiques menés par les pays européens tout au long du 18^{ème} siècle.

Idée que l'une partie de ce que l'on observe en tant que mode de fonctionnement des sociétés et de phénomènes éco, ne sont pas simplement le déroulement de phénomènes naturels comme s'il y avait un processus naturel des échanges éco mais les modalités de l'org° des échanges dans l'espace éco sont soumis à un ensemble de cond° d'efficacité (de transport, de continuité commerciale des espaces éco), de cond° légales et judiciairisés des différents espaces éco, alimentation en capitaux des organismes éco qui émergent. Une partie des phénomènes éco observées sont dont le résultat des efforts des autorités publiques au 19^{ème} s pour faire émerger les cond° nécessaires aux échanges et aplanir toute une série de difficultés qui entravent le bon fonctionnement des espaces éco qui sont théorisées et identifiés par des discours savants. Mais cette rationalisation du bon fonctionnement des marchés n'est pas due à des discours savants comme rationalisation de ce que dit être le bon fonctionnement du marché mais à une action publique, un processus socio-politique dans lequel les agents économiques vont faire remonter aux autorités publiques des demandes de régulation, d'ajustement, d'amélioration des conditions d'exercice de l'activité commerciale, d'où l'amorce d'un changement.

Tout cela se déroule dans un environnement concurrentiel important.

Une demande de protection ne se traduisent pas tout de suite par un niveau des échanges commerciaux élevé car ils sont très réduits par rapport à ce qu'ils seront dans la 1^{ère} m° puis après la 2^{GM}. La construction de marchés nationaux commence d'abord la **constitution de marchés homogènes** dans lesquels une **action proactive des autorités publiques** va permettre la circulation des marchandises à bas prix en tout point du territoire national avec la possibilité d'augmenter les niveaux de production puisque l'homogénéisation des marchés nationaux ouvre à chacune des entreprises fabricant dans un coin du territoire, un ensemble de consommateur homogène avec des prix homogène. De plus, apparition de **phénomènes de concurrence** dans un espace économique désingularisé. Ces espaces ne sont pas le résultat d'un processus naturel mais d'un processus d'**actions politiques délibérées** d'homogénéisation du territoire avec des subventions, un politique de subventions des transports, de facilitation des opérations juridiques pour monter une société, de facilitation des opérations de crédits pour alimenter ce tissu de sociétés industrielles et commerciales qui vont fournir les K nécessaires. Soucis pour les adm° publiques de fournir les crédits nécessaires à ces entreprises pour leur permettre de survivre aux troubles économiques. [Exemple des révolutions de 1840](#) qui réduit l'activité éco et place des trésoreries des E industrielles et commerciales dans le rouge, entraînant une faillite des sociétés que les pouvoirs publics souhaitent voir perdurer. **Premier réseau de caisse d'épargne** pour fournir les capitaux nécessaires à ces sociétés pour survivre face à cette rétractation en capitaux (K) dans les **années 1840**. Mais si cela ne suffit pas et que le secteur privé est défaillant par rapport à cette alimentation, les pouvoirs publics solliciteront les **sociétés d'escompte**. Une partie du secteur bancaire dans l'ensemble des pays européens ne se sont pas

développés naturellement à partir d'une alimentation en K issue du secteur privé car les gouvernements se sont assurés qu'en cas de faillite, un **secteur bancaire partiellement public, crypto-public puisse se substituer au secteur bancaire privé**. [Exemple de l'Allemagne où une grande partie du secteur bancaire n'est pas privé](#). Cela est dû à une volonté publique des autorités allemandes que l'alimentation du tissu éco des PME soit plus assurée par des sociétés bancaires publiques (ce qui explique que les prêts accordés ne soient pas toujours rentables) se substituant à cette alimentation du secteur bancaire privé. Les autorités allemandes ont le souci que l'alimentation de leur tissu éco ne soit pas dépendant des fluctuations de l'économie. Les établissements bancaires publiques sont gérés dans une logique de pérennisation des structures industrielles et commerciales.

Ce souci des transports et de la continuité des transports est un souci permanent des autorités publiques car le carburant utilisé par l'ensemble des E de transports européennes est détaxé. Par convention internationale, il en est de même pour les entreprises aériennes dans tous les pays. L'entretien des routes est pris en charge par les contribuables et n'est pas facturé directement aux usagers professionnels (les transporteurs) en dehors du secteur autoroutier.

Si on accumule la totalité des aides accordées aux E de transports, on voit qu'il y a une **subvention** à ce secteur. Dans la plupart des États européens (les associations environnementalistes le dénoncent), des subventions objectives sont attribuées à l'usage des transports utilisant des carburants fossiles (transporteurs aériens, routiers). Certains avancent des arguments d'efficacité éco, d'abaissement du prix des transports, mais on ne peut dès lors pas prétendre avoir des politiques de décarbonisation dans le secteur de la route et des professionnels utilisant des carburants fossiles.

Dès lors, il y a un souci public des transports dans le sens de la **continuité territoriale des territoires**. Finalement, la **mondialisation** (m°) ne peut apparaître qu'à condition d'avoir un abaissement du prix des transports qui permettra de faire circuler les marchandises par **conteneur**. On a une mise en continuité commerciale entre les fabricants en Asie du SE et en Chine et les marchés européens et américains. Avant cet abaissement du prix des transports et la mise en continuité éco et commerciale, la constitution d'un espace d'échanges n'est pas possible car ils sont le produit de politiques spécifiques et notamment des **politiques d'abaissement des droits de douane**. L'Europe et les EU, dans le cadre d'un ensemble de *Round* de l'OMC, ont baissé les droits de douane qui rendaient le marché mondial non contigu car il n'y avait pas de mise en concurrence des fabricants de biens lointains avec ceux de proximité.

Monté en gamme des biens européens et des EU, imposant que des biens à faible VA et à coût de main d'œuvre important soient être fabriqués en dehors des EU et de l'Europe, en Asie du SE. Politique d'ouverture des frontières suppose un abaissement des droits de douane et des coûts des transports qui s'accompagnent d'un **déplacement de l'activité économique à faible VA et à manœuvre intensive vers les pays qui rende cela possible**. (Même si aucun acteur politique ne tient ce discours-là). Cette politique fera des gagnants et des perdants (les salariés aux EU et en Europe qui perdent leurs emplois ne seront pas indemnisés). Cet arbitrage est fait au détriment de filières entières (dirigeants, fabricants, ouvriers). Seules les sociétés qui ont réussi à se spécialiser dans le luxe peuvent ont pu s'en sortir.

La q° est de voir quelles sont les conditions politiques nécessaires à une internationalisation des marchés.

La politique d'ouverture des frontières est une politique plausible et efficace qui repose sur une **spécialisation des pays** mais aussi de **standardisation des instruments de transports** (conteneurs) qui va être un des éléments de l'abaissement du prix de transport de marchandises et d'un marché internationalisé.

Les conditions de l'internationalisation du marché au niveau européen sont la **suppression des barrières non tarifaires** et le **jugement des différents entre les entreprises et les États**, non pas par des tribunaux nationaux, mais par une **Cour de justice commune** (Cour de justice des Communautés

européennes en Europe). Pour que la neutralité de l'arbitrage soit garantie, une cour particulière doit être chargée de traiter ces différends.

De la même façon, quand la question de la constitution d'un espace économique entre la France et le Canada a posé la question des tribunaux arbitraires qui traiteront les différends dans ces espaces. Pour que la confiance entre les parties aux marchés puisse s'instaurer, ni les entreprises canadiennes, ni les entreprises françaises ne doivent pas avoir le sentiment d'être désavantagées. Dès lors, la gestion juridique des différends est une question essentielle. Pour faire un marché national, il faut renforcer les tribunaux nationaux tandis que pour créer un espace économique commun, il faut créer une autorité juridique commune pour qu'aucun acteur d'un espace économique local particulier ne soit (dés)avantagé. Les questions de la construction historique des marchés dans les espaces nationaux qui exigeaient le renforcement d'un espace juridique local se reportent dans la constitution d'un marché économique international : des questions de garantie juridique des arbitrages est l'une des conditions à l'internationalisation d'un marché.

Un autre élément important dans le perfectionnement des marchés est la **législation en matière de concurrence** et ce qui concerne le droit de la concurrence. C'est un perfectionnement tardif car les gouvernements se rendent compte que dans cette évolution et constitution des marchés nationaux, la taille des entreprises augmente au point que certains secteurs se retrouvent dans des situations de duopole ou de monopole où les pratiques ne sont pas concurrentielles. Cela est surtout visible aux EU dans la **2ème moitié du 19ème s** avec des monopoles dans la fabrication d'acier, l'extraction de pétrole et les chemins de fer. Les sociétés *Standard Oil* de Rockefeller rachètent les concurrents jusqu'à détenir 80% du marché de l'extraction pétrolière. Cet élargissement ne se fait pas dans des pratiques légales : des accidents surviennent, le prix des transports pour les concurrents de la *Standard Oil* sont augmentés alors que ceux de la *Standard Oil* sont abaissés. Des concurrents tentent de construire des oléoducs pour contourner le transport du pétrole de la *Standard Oil* par train mais une série d'explosions rendent impossible leur achèvement. Cela débouche sur un pouvoir de marché de la compagnie très important, c'est-à-dire la capacité pour la compagnie, vis-à-vis des clients, de fixer le prix qu'elle souhaite car elle satellise les clients ou a rendu la concurrence impassable. Elle retire une rente, un bénéfice anormal // ceux

Sherman Antitrust Act (1890) : 1er contrôle de la concurrence par l'État. Lorsqu'une E acquiert un pouvoir de marché trop important, l'État se dote des moyens légaux pour briser ce pouvoir de marché en identifiant le fait que le fonctionnement du marché ne débouche pas sur le fonctionnement théorique d'un marché concurrentiel (cf micro). Si le gouvernement n'agit pas, on va arriver à des situations de monopoles au détriment des consommateurs. Dès lors, la *Standard Oil*, qui a été pendant une décennie la 1ère capitalisation mondiale, sera segmentée en 7 compagnies. C'est la segmentation de la *Standard Oil* qui a permis l'émergence d'entreprises concurrentes. Le but est que la concurrence entre un nombre important d'acteurs aboutisse à la baisse des prix proposés aux consommateurs.

Pour constituer un marché européen, le but est aussi d'établir un droit à la concurrence qui permettra, à l'échelle européenne, d'assurer le fonctionnement des marchés concurrentiels. Chaque année, la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (DG concurrence) et les autorités de régulation concurrentielle nationales infligent de centaines de millions d'euros d'amendes aux entreprises qui ne respectent pas les règles de concurrence. Chaque année, les autorités de la concurrence identifient des cartels ([exemple : Air-France condamnée à payer plusieurs centaines de milliers d'€ pour entente afin d'augmenter les prix des billets](#)).

Le diagnostic fait sur la puissance économique américaine est la taille du marché : les E américaines peuvent rentabiliser leurs frais de R&D du fait de la taille importante de leurs marchés. Les E, du fait de la solvabilité que leur procurent la taille du marché sont toujours les 1ères en termes du nombre de brevets déposés. Pour les européens, il faut mettre en commun les marchés en accroissant la taille des marchés par une déssegmentation qui permettra de **solvabiliser des E de taille plus importante**. Les 1ères entreprises à dépasser les 100 000 agents sont des E de transports et elles l'ont fait seulement

dans des phases de généralisation de certains produits (comme l'automobile par exemple). Plus les marchés sont réalisés, plus on a la possibilité de fonder des entreprises sur des espaces élargis. Walmart est la 1ère entreprise à dépasser largement les 100 000 salariés.

L'installation d'un écosystème favorable à des sociétés industrielles et commerciales, agents de cet espace d'activité contrôlé, est le **résultat d'une politique** (action de la puissance publique dans différents domaines pour installer les conditions de création de cet espace éco national ensuite mis en relation avec les espaces voisins). Finalement, lorsqu'on fait le retour sur toutes les étapes du processus de développement économique au 19ème siècle, on voit que l'installation d'un écosystème favorables aux intervenants de sociétés industrielles et commerciales qui seront contrôlées, est le résultat d'une activité économiques et ceci dans différents domaines (législation concurrentiel, infrastructure, etc.). Le but est de garantir aux E nationales un traitement équitable dans le processus de mise en commun des espaces éco nationaux. La définition de qui arbitrera les conflits dans les différents espaces éco est traitée dans le cadre de la négociation des traités européens et internationaux. Ce souci étatique demeure constant, y compris dans la mise en commun des espaces nationaux.

Le marché, qui est, d'une certaine façon, considéré comme naturel dans les théories économiques, le caractère naturel de l'activité éco et de la mise en échange des sociétés n'est pas mis en doute par les acteurs éco. Mais à travers de la **socio histoire de la construction de ces espaces éco**, on voit qu'ils sont beaucoup plus **inscrits dans les logiques des acteurs politiques**. Cette constitution est chaotique avec des **conflits** entre les acteurs politiques et les entreprises, pas de logique cohérente de constitution des marchés, une **mise en place tardive des règles concurrentielles lorsque se pose les problèmes de fonctionnement des marchés concurrentiels**. Les éléments de constitution des marchés apparaissent de manière progressive avec une **interaction entre des régulateurs et des agents éco** qui, soit posent des problèmes, soient font des demandes à l'État. Le processus est chaotique : il ne se traduit pas une action politique, ce n'est pas une politique stratégique pensée, déroulée à partir d'une conception dans laquelle tous les aspects des problèmes seraient conçus dès le départ. C'est seulement quand il y aura des problèmes de monopole que l'on va créer les *lois antitrust*.

Cette analyse de la socio histoire de la constitution des marchés nous permet de réfléchir à *fortiori* : si l'activité commerciale des agents éco, d'internationalisation des marchés, etc. fait l'objet d'une politique d'organisation étatique d'instauration de ces systèmes puis d'internationalisation, cela repose sur tout un **secteur de l'activité politique qui reposant sur une réglementation**. Nous allons tenter de montrer que bien souvent, il y a une action publique mais que celle-ci ne découle pas de la manifestation de l'intérêt général, de la rationalité du fait d'experts qui analysent la société mais cela va être le résultat des rapports chaotiques entre plusieurs groupes.

III - la régulation d'un secteur de l'action publique : l'agriculture

Nous allons raisonner à *fortiori* car on prend le secteur d'action économique qui apparait comme le plus naturel, le moins dépendant d'une org° abstraite ou d'une politique, l'agriculture.

Il s'agit de déterminer comment le secteur agricole va être défini, régulé, faire l'objet d'interventions publiques diversifiées et selon des logiques qui visent à arbitrer des intérêts différents. Nous allons tenter d'identifier un certain nombre d'intervenants (privés, publics, ministériels, réglementaires).

Discours public : État comme bloc, rationalité de l'action de l'État, or la politique de l'État est l'effet émergeant de la multiplicité des rivalités entre les différents corps de l'État.

SCHÉMA (M. Juhem ajoutera une description du schéma à mon cours).

Prise en charge thématique par des institutions spécifiques (ministères). Les ministères sont eux-mêmes subdivisés en directions générales au sein desquelles circulent des agents de l'État ou du privé qui vont définir des politiques, résultat de la conciliation des intérêts que ces acteurs vont concevoir.

Au centre du schéma, le ministère avec ses budgets, ses agents, puis des intervenants publics/privés, réglementaires/ministériels/ syndicaux. Le ministère de l'agriculture est composé du bouquets d'org° segmentées, en charge de missions spécifiques qui va les mener à interagir avec différents acteurs.

Mais pas de logique d'ordres donnés à des secteurs, à des acteurs qu'ils sont amenés à contrôler. **Ces différents secteurs régulés peuvent informer le ministère des intérêts des différents acteurs.**

Exemple : les chambres départementales de commerce et de l'agriculture sont des institutions subventionnées qui reçoivent une subvention du ministère mais qui peuvent aussi prélever une taxe spécifique sur le foncier et le non bâti et qui dispose d'un budget de 700 m° d'€ annuel. Elles peuvent, avec ce budget, défendre leurs intérêts et rendre des services particuliers de centralisation des demandes, de remontée de rpz° des intérêts = rpz° de la fonction agricole dans sa diversité, les syndicats des différents secteurs) + rendre des services particuliers (fourniture de services, centralisation des demandes de création de politiques publiques spécifiques).

Chacun des intervenants du secteurs agricoles constitue un **collège électoral** dans les chambres d'agriculture (chaque secteur aura des rpz pour une durée de 5 ans et les professions moins centrales par rapport aux chambres d'agriculture + les intérêts électoraux minoritaires seront tout de même représentés dans ces chambres).

La **composition de ces chambres** se fait selon des **listes syndicales**. Durant le 20ème siècle, des syndicats de représentation des intérêts agricoles ont émergé. FNSEA est le syndicat majoritaire qui domine dans les chambres d'agriculture et bénéficie d'un monopole dans la rpz° des intérêts aux yeux de l'État par rapport aux concurrents (MODEF, Confédération Paysanne). Cela leur permet de nouer des liens avec des partis politiques faisant que les groupes particuliers du secteur considéreront qu'ils seront mieux représentés par des membres qui ont des liens avec des acteurs politiques au niveau national. Ces relations clientélaire (RPR, UMP, Les Républicains) se traduisent d'ailleurs pas la possibilité, pour des anciens membres de la FNSEA, d'intégrer des partis politiques ou de devenir des ministres comme l'ont fait **François Guillaume** et **Michel Debatisse**. Dans cette échange électoral clientélaire, les rpz politiques partisans reçoivent les suffrages et en échange, ils garantissent aux rpz des différents secteurs économiques, des politiques représentant leurs intérêts. Ce sont des méthodes relativement classiques du modèle électoral dans lesquelles les segments de l'électorat, de stratification des actifs en viennent à considérer que leurs intérêts sont mieux rpz par certains partis politique = votes privilégié (mais jamais exclusifs, aucune profession en vote à plus de 70% pour un parti politique).

Exemple : la profession des agriculteurs exprime un vote préférentiel : 70% partis de droite et 30% pour des partis de gauche mais jamais exclusifs. Ce mode de constitution des politiques est caractéristique de la démocratie. Ces liens de vote privilégiés entre des secteurs organisés d'acteurs politiques et d'acteurs de différents secteurs éco = mise en œuvre de politique publiques.

Au sein de la FNSEA, org° par secteur encouragée par les autorités publiques : se rassembler en syndicats professionnels pour fournir aux administrations publiques les différents acteurs qui permettront aux agents publics de "*saisir la température*" des différents secteurs et de saisir les différentes revendications. Dans cette rpz°, on a le sentiment que les intérêts sont toujours auto-organisés (auto organisation qui les placent en situations de dialogues avec les autorités politiques).

Mais dans la **socio histoire de la constitution des intérêts**, on voit que **l'État est proactif** dans la constitution des différents secteurs, mais aussi dans l'action de l'adm° publique de faire émerger des acteurs qui seront des interlocuteurs privilégiés des adm° du ministère de l'agriculture.

Exemple : gestion de la crise de la salmonelle avec Lactalis, et l'affaire des lasagnes Findus. Dans les deux cas, les pouvoirs publics ont pu avoir devant eux des représentants organisés en syndicat du secteur industriel de la viande bovine et ont pu, via un dialogue avec les syndicats, définir et mettre en œuvre de régulation, une traçabilité plus grande de la viande. En quelques jours, le ministère a été capable de proposer un plan d'action pour le secteur de la viande impliquant tous les secteurs concernés. La gestion de la crise a été rapide et les autorités de tutelle ont été capables de définir un plan mettant autour de la table tous les acteurs des différents secteurs concernés et de mettre en place une communication publique permettant de faire part des garanties de l'État dans le secteur. Cette org° du secteur agricole permet donc de répondre rapidement en cas de crise.

Le fonctionnement de l'État entraine parfois des guerres entre services, entre bureaux, parfois même au sein des adm°, et ceci pour obtenir des arbitrages. En France, sous Nicols Sarkozy, fusion du ministère de l'équipement et du ministère de l'environnement dans le but d'assurer que les arbitrages

dont résultent les politiques publiques ne soient plus divergeant, opposés mais que ces arbitrages soient faits au sein d'un même ministère. Dès lors, une des logiques (environnementale ou développement éco et du secteur du logement et de la construction) prendra l'avantage dans la définition des politiques.

L'agriculture est le secteur qui apparait comme le plus traditionnel, le plus dépendant des savoirs faire entre les ascendants et les descendants, et s'est fortement développé après la Seconde Guerre mondiale. L'ensemble des délibérations dans ce secteur ne sont pas faites par des acteurs politiques mais par de multiples protagonistes qui vont proclamer de multiples aides selon leur agenda (actuellement une intervention de l'État est réclamée pour arbitrer dans la fixation de prix entre les agriculteurs et les grands distributeurs dans un contexte d'idée commune d'une domination des producteurs par les 4 grands géants de la distribution). La **régulation du secteur** est l'effet émergent de l'intervention de l'ensemble de ces acteurs.

Effet émergent* : *stratégies individuelles motivées par des stratégies spécifiques mais donnant des résultats différents de la stratégie pour lesquelles ils avaient été conçus.*

Il s'agit d'un effet sociologique émergent d'actions individuelles de plusieurs acteurs (nationaux et internationaux) qui ne sont exigées de personne et ne faisant pas l'objet d'une stratégie. Une fois ces actions individuelles agrégées, elles produisent un phénomène qui n'avait pas été pensé stratégiquement. L'idée de l'effet émergent est de rompre entre l'action des acteurs et l'effet de leur intervention.

Exemple : les embouteillages.

Chaque acteur a des demandes, des intérêts et le **régulateur** agit sur le type de segment à avantager. Il y a une segmentation des intérêts/catégories/ Intervenants/demandes. On a donc une régulation qui produit un effet émergent par une segmentation des acteurs nationaux et internationaux.

Chacun de ces acteurs ont des intérêts légitimes. Cela dépend de choix politiques qui, pour une partie, ne seront pas explicités dans le débat public. Par exemple, dans le débat politique français, on ne va pas dire que l'on avantage ceux qui ont plus de 400 hectares de blé car cela n'entre pas dans une stratégie optimum de captation des voix. Ce qui va être privilégié dans les choix politiques n'est pas forcément ce qui apparait officiellement dans le débat public car le discours qui y est tenu n'est pas forcément celui de la réalité mais celui qui attire les électeurs.

Le secteur de l'agriculture a fait l'objet de la **Politique Agricole Communes** (PAC = le plus gros budget de l'UE), fait l'objet d'arbitrages importants qui ont évolué. On passe du soutien des gros groupes agricoles à un soutien plus individuel. La France, au sein de l'Europe, va faire financer à travers les contributeurs de l'UE la modernisation de son action dans une négociation avec l'Allemagne. La France a négocié la réintégration de l'Allemagne dans le processus de paix en échange d'une politique agricole commune dont le principal bénéficiaire serait la France et dont le plus gros contribuable serait l'Allemagne. Puis les aides à l'exportation font face à des problèmes croissants. Le soutien au prix devient trop onéreux puisque le budget de l'UE était utilisé pour abaisser artificiellement les prix des produits européens face aux produits en dehors de l'UE ce qui constitue une concurrence déloyale des produits européens face aux produits internationaux (en faveur de l'UE). La France fait face à une double critique, à la fois de désavantager des pays émergents et de faire une politique pesant de plus en plus lourd dans le budget de l'UE.

Ces critiques mènent à la **réformation de la PAC** mais dans ce processus, la France aura modernisé entièrement son agriculture entre 1960 et 2000 avec une diminution du nombre d'agriculteurs, un rassemblement des surfaces avec des politiques agricoles moins élevées, une partie de la montée en gamme des agriculteurs (dont les viticulteurs du Sud de la France) financée par la politique agricole.

4 aspects importants de cette politique agricole :

(1) **Un secteur de recherche scientifique en matière agricole subventionné par l'État,**

(2) **L'aide au secteur de l'enseignement agricole** à travers l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (INSREA) et l'Institut national de recherche

agronomique (INRA). Des budgets publics subventionnent une veille scientifique (sur toutes les maladies émergentes dans le monde agricole). De plus, à travers la formation, le gouvernement encourage, à partir des années 1950, la montée en compétences des agriculteurs en installant tout un réseau de formation d'agriculteurs (lycées agricoles, écoles d'ingénieurs) qui va permettre de passer d'une agriculture avec un mode de transmission patrimoniale des savoir-faire à une transmission par la formation, ce qui débouche sur des progrès plus rapides de la science en matière de connaissances agricoles. Les agriculteurs sont formés de manière croissante par des professeurs plus aguerris ce qui facilite l'adoption de nouvelles techniques. Aides des chambres départementales d'agriculture qui servent de relai à la transmission des savoirs faire, ainsi que d'une presse sectorielle subventionnée.

(3) **Les subventions "déguisées" vers les différents segments du secteur agricole français vont lui permettre d'échapper au recours des firmes du secteur phyto agricole mondiale** (Monsanto, Bayer, etc.) car une partie de ces produits phytosanitaires sont produits par l'INRA.

(4) **Soutien aux prix qui permet aux agriculteurs de stabiliser leurs investissements.**

L'ensemble de ces interventions régulatrices mènent à l'émergence de la **définition d'un modèle agricole européen** propre avec une montée en puissance des grandes surfaces, un soutien des producteurs par les prix à l'export, un encouragement des agriculteurs à utiliser les intrants, la mécanisation poussée et l'irrigation. Il s'agit d'un **modèle productiviste**. L'État finance les quantités produites.

Ce modèle de financement va entrer en **crise** au niveau européen dans les années 1980-1990 car si c'est un modèle qui marche bien et qui a permis d'atteindre l'objectif fixé (quantité produite suffisante), les États européens deviennent obligés de financer leurs exportations. On va donc redéfinir les contours de la politique de soutien des prix et modifier le modèle de l'agriculture quantitative pour une **agriculture plus qualitative** : limiter les désherbant/ intrants/ pesticides, favoriser certains types de cultures qui sont moins énergivores, soutenir les petits producteurs, émergence de labels biologiques. On passe d'un modèle productiviste à un modèle plus qualitatif à travers un ensemble d'incitations, d'encouragements, de canalisations des traitements mis en œuvre par une multiplicité de garanties publiques (contrôles, services de labellisation apportant des garanties aux consommateurs qui achètent des produits plus chers). On n'oblige personne à suivre ce modèle maison les incite par des subventions.

Ainsi, le changement de politique dans ce cadre de régulation est complexe. L'ensemble des protagonistes voient leur comportement modifié dans le cadre de la PAC. Les formes de savoir-faire développés dans les lycées agricoles et écoles du supérieur évoluent. On enseignait une forme d'agriculture fondée sur la maximisation des rendements puis on enseigne une agriculture limitant les rendements et les entrants. Cela est relayé par la presse, les chambres d'agriculture et les syndicats agricoles avec des réticences au début puis répercussion des incitations et des efforts de changement dissipent ces réticences.

Cela s'accompagne par la constitution de marques, de labels, de classements et de produits d'origine contrôlés qui permettent une montée en gamme (AOC, classement, etc.) rendant possible la solvabilité plus élevée d'une production plus qualitative (on signale aux consommateurs des produits de meilleure qualité qui permettent d'augmenter les prix par le maintien d'un label qualitatif par rapport aux producteurs qui n'ont pas obtenus ce label). Le consommateur va pouvoir faire une hiérarchie entre les produits avec des produits labellisés de meilleure qualité et dont les prix sont plus élevés. Le cahier des charges n'est pas contrôlé par une instance publique mais par un prestataire privé contrôlé par les autorités ministérielles = c'est le secteur lui-même qui fait les vérifications du cahier des charges de ces labels, qui sont validés par la puissance publique.

Cette politique n'a pas besoin de l'administration car délégation des contrôles à des organismes privés sous contrat. Il est donc possible de mettre en place une bonne politique de contrôle avec peu d'agents publics. Beaucoup de choses peuvent se faire sans être régulées par des agents publics. Une fois

que ces politiques se sont mises en place, elles vont avoir tendance à perdurer sans être conçues à nouveau, régulées à nouveau, etc. Les acteurs collaborent entre eux de façon routinière sans s'interroger sur les raisons de leur collaboration. La politique agricole fait l'objet d'une impulsion par le haut avant que le relais soit pris par le bas, qu'elles se mettent en place et se perpétuent facilement sans y "remettre de l'impulsion".

Lorsque leur collaboration sera soumise à un **stress** = une crise, un choc (entrée de collaboration avec des États d'Europe de l'Est ce qui fait les contributeurs européens sont frileux pour la PAC, succession de crises sanitaires, etc.), cela entraîne une remise en cause de ce système. Un nouveau modèle émerge avec la transformation de la monétisation d'un système de monétisation par le marché vers une agriculture qui privilégie les circuits courts, le biologique, etc.

Peut-on définir qui doit produire ce nouveau modèle ? Est-ce qu'une personne clairement identifiable, un ministre est à l'origine de cette inflexion ? La réponse est négative. La notion d'effet émergent permet de penser une transformation des comportements issue de micro stratégies individuelles, d'incitations et menant à un résultat qui n'est l'effet d'aucun stratège. Il est difficile pour les consommateurs d'identifier un acteur politique, institutionnel qui serait à l'origine de la régulation d'un secteur d'activité (industrie, enseignement, agriculture). On voit un très grand nombre d'intervenants qui vont essayer de produire leurs effets sur certains secteurs. Il est difficile pour les acteurs de percevoir les stratégies volontaires de ce qu'ils observent. Le débat public dit sans cesse qu'il y a un processus de décision raisonné, des acteurs publics rationnels, stratégiques (prise de décision par le législateur par exemple) mais quand on observe précisément la prise de décision, on voit une multiplicité d'intervenants pour qui la perception de ce qui se passe provient de la multiplicité des parties prenantes. Aucun intervenant n'a la capacité, à lui seul, de réorienter la politique. L'objet de ce cours est justement de montrer qu'il n'y a pas de ligne directe, de voie tracée pour une politique publique. La multiplicité d'intervenants explique le fait que les politiques ne peuvent et ne sont pas du ressort du ministre ou du législateur. Chacun modifie son comportement selon ses intérêts et ces micros actions individuelles constituent la politique publique après l'impulsion par le haut. Tous ces intervenants n'ont pas le même pouvoir et aucun intervenant n'a le monopole de la politique : ni le ministère, ni le syndicat, ni le commissaire européen.

Nous allons ensuite procéder à l'examen des politiques fiscales afin de voir si elles ont été conçues par un réformateur, un stratège de l'optimisation des effets de la fiscalité ou si elles sont le résultat d'un empilement de réformes décidées selon des exigences et des contraintes temporaires avec des dispositifs qui vont produire des effets très au-delà de leur période d'efficacité, de pertinence (plusieurs siècles).

Chapitre 2 - Les politiques fiscales

Au XX^{ème} siècle, l'État déploie un très grand nombre de nouvelles politiques publiques mais au prix d'une fiscalisation plus importante.

Approche socio-historique du développement de l'État : *comment les adm^o publiques se sont données de nouvelles missions ? Comment à travers la perception des problèmes, des moyens disponibles, l'État français a défini sa trajectoire d'action publique qui se décline en plusieurs politiques ?* Nous nous demanderons si les politiques fiscales sont l'objet d'une stratégie claire ou si elles sont le résultat d'un empilement de réformes selon des exigences/contraintes temporaires qui produisent des effets sur le plus ou moins long terme. De la politique fiscale découlent toutes les autres politiques publiques (du logement, sociale, etc.)

Nous allons voir selon quelles logiques vont s'opérer les politiques fiscales sur 2 siècles avec les **transformations des opérations de paiements**, par quels **moyens les acteurs publics vont obtenir ces prélèvements** auprès des contribuables et sous quelles **modalités les besoins fiscaux vont augmenter**.

La 1GM, en augmentant les besoins de financement, marque un tournant dans les opérations de prélèvement, d'imports puis l'émergence de **contestations** face à ces prélèvements. Les politiques publiques font la spécificité de l'État. Doit-il s'occuper de tout ou au contraire réduire son rôle selon l'expression "*moins d'État, mieux d'État*" ? *Est-ce que la France vit au-dessus de ses moyens ?* (Dette). Face à cela, les États maintiennent un niveau de prélèvement important et diversifient les politiques conduites.

Une fiscalité peut être :

- **Directe** : porte sur les revenus, le patrimoine, les individus,
- **Indirecte** : porte sur la taxation des marchandises,
- **Forfaitaire** : l'État prélève la même somme sur l'ensemble des contribuables (exemple : redevance TV ne varie pas selon les revenus, l'ancienne vignette automobile supprimée par le gouv Jospin en 2001 qui peut être considérée comme une taxation forfaitaire même si prix variables selon la cylindrée de l'automobile car variations faibles des prix)
- **Proportionnelle** : tous les contribuables paient un pourcentage sur leurs revenus (la CSG par exemple),
- **Progressive** : elle couvre des taux variables selon le niveau de revenu ("*imposition par tranche*" : impôt sur le revenu actuel),
- **De répartition** : le taux d'imposition n'est pas connu mais la **somme finale** qui doit être obtenue est connue et votée par le Parlement. La somme d'impôt est répartie par type de contribuables et distribuée selon la charge fiscale.
- **De quotité** : On définit le **taux de prélèvement** mais la somme finale n'est pas connue et varie selon la conjoncture économique. Le taux est fixe. C'est l'impôt que nous avons aujourd'hui.

Explications : lorsqu'une administration est suffisamment dense, efficace, constituée, s'appuyant sur un secteur bancaire efficace, on peut taxer les flux actuels de revenu. Inversement, si une administration n'est que faiblement constituée, on préférera un **impôt de quotité** : on ne se préoccupe pas de la justice fiscale, de savoir si les contribuables supporteront la même charge fiscale car ce qui intéresse les administrations publiques, c'est de financer leur budget. En fonction des opérations de répartition, un département riche sera moins financé qu'un département plus pauvre ce qui va provoquer des inerties dans les formes de prélèvement car la répartition entre plusieurs départements ou plusieurs villes aura tendance à perdurer bien même que l'on sait que la croissance économique sera inégale entre ces différentes zones géographiques, ce qui peut provoquer de forts déséquilibres en l'absence de réajustements.

Globalement, au 19^{ème} s, la part de revenu prélevée est faible.

Les agents fiscaux n'ont pas, tout au long du 19^{ème} et 20^{ème} siècle, les outils pour réfléchir sur l'architecture fiscale et des logiques plus égalitaires. Les administrations fiscales préfèrent réfléchir en termes d'efficacité en préférant l'impôt injuste et dysfonctionnel sur le plan de la théorie économique mais facile à recouvrer plutôt qu'un impôt difficile à concevoir et à répartir mais auquel on attribuerait des vertus positives dans le développement économique.

I - Les nouvelles formes de l'impôt qui émergent à partir de 1790

Rupture de la fiscalité de l'Ancien Régime qui était fondées sur la qualité des personnes. Avant la Révolution, la bourgeoisie des villes était exemptée et la noblesse ne payait qu'une part très faible de ses revenus. La fiscalité était différenciée selon la qualité des personnes, ce que cherchent à rompre les révolutionnaires. Les autorités administratives de la Révolution cherchent à produire une **fiscalité égalitaire** et qui portent sur les individus en dehors de toutes différences de statut, en dehors de la qualité de ces individus.

Avant la Révolution, les **prélèvements seront indirects, affermages** avec développement de **l'extraction fiscale par des compagnies privées** ce qui permet à l'administration de la Couronne d'éviter de

constituer une adm^o couteuse s'occupant de l'impôt. **Ferme générale** : adm^o semi publique, semi privée très impopulaire avec des méthodes très énergiques pour recueillir les sommes.

Exemple du mur de l'octroi de 3, 50 mètres : ceux qui veulent faire passer des marchandises, doivent y passer pour faire entrer leurs marchandises en échange du règlement d'une taxe à la ferme générale qui a reçu délégation du prélèvement de somme sur les marchandises.

Après la Révolution, ce mur est supprimé et l'administration de la Révolution met en place **4 contributions directes** qui s'intéressent au flux réel des contribuables au détriment de taxation forfaitaires. Les taxations directes ont longtemps perduré au XIX^{ème} siècle et ont subsisté jusqu'à très récemment : la taxe d'habitation et la taxe professionnelle sont les seules de ces 4 taxes qui ont été supprimées (très récemment). Les "4 vieilles contributions" vont être l'objet de réformes.

Une bonne partie de la politique fiscale du 20^{ème} siècle va consister à rompre avec ces politiques segmentées de contribution surnommées "les 4 vieilles" dans la littérature moderne.

- **La contribution foncière** sur les terrains qui existe toujours. Impôts payés par les propriétaires fonciers à partir d'une estimation de la valeur locative des terres. Elle est divisée au début du 20^{ème} entre les contributions sur les terrains bâties et non bâties.

- **La contribution mobilières et des personnes** portant sur le revenu ne relevant pas du revenu et de la terre et se divisant en une cote personnelle équivalente à à 3 journée de travail. Mais l'administration fiscale n'est pas en mesure de vérifier quel est le loyer réel des habitations, la valeur locative des propriétés foncières etc. Elle va donc attribuer un forfait pour un type de bien, ici c'est un forfait sur 3 jours de travail. La valeur du loyer d'habitation est estimée selon un loyer moyen. La révision des estimations dans les villes est très lente de (environ tous les 10-15 ans). Les contribuables ne sont pas estimés sur la valeur réelle de leur revenu mais sur une estimation de leur revenu à partir d'une observation des éléments visibles de l'extérieur par l'administration. Exemples : loyer dans une ville, prix d'un hectare dans un département.

- **La contribution de la patente**. Le montant est déterminé à partir de la valeur locative moyenne estimée des locaux professionnels. Cela permet des économies de paiement car impôt facile à relever. On paie en fonction de la facilité de paiement que cette estimation nous attribue. Critiques : impôt considéré comme très inéquitable et injuste car il n'est pas fondé sur la capacité contributive de chaque locataire mais avec une estimation faite de loin en loin avec des quartiers qui vont voir leur valeur locative augmenter (gentrification) mais où la taxe d'habitation est maintenue à un niveau bas ou au contraire des quartiers dont la valeur locative baisse sans qu'il n'y ait de révision de l'impôt qui reste haut.

- **La contribution sur les portes et fenêtres**. Elle porte sur le logement et est évaluée selon des signes extérieurs facilement identifiables : le nombre de portes et fenêtres dont disposent un logement. Faible travail administratif, facile à calculer, facilité de paiement, rentabilité de paiement mais à nouveau, difficultés d'estimation.

Ces impôts calculés de **manière forfaitaire** et prélevés sur les contribuables sans nécessité d'une administration fiscale très constituée. Ces contributions directes vont durer très longtemps car jusqu'au XXI^{ème} siècle, la fiscalité locale sera fondée sur ces mêmes impôts mais sous d'autres noms.

Rapidement, l'État voit que **l'architecture révolutionnaire ne fonctionne pas**. La répartition se fait difficilement, l'argent rentre mal, les administrateurs devant être élus ont dû mal à faire face aux dysfonctionnement, perte de crédibilité police qui a du mal à agir.

Puis c'est l'**Empire** qui revient sur des éléments fondamentaux de cette réforme fiscale révolutionnaire avec la mise ne place d'une **véritable administration fiscale de fonction**. L'**impôt indirect** est mis en place et rétablissement d'impôt sur tout un ensemble de marchandises.

La fiscalité qui évolue très peu tout au long du 19^{ème} siècle avec des impôts indirects dont le rendement décroît alors que la base fiscale sur laquelle ils reposent décroît. 26% des revenus provenaient des 4 vieilles contributions en 1928 contre seulement 10% en 1914.

Les revenus de l'État reposent de moins en moins sur des revenus directs des contribuables mais de plus en plus sur des **revenus indirects** qui reposent sur la **consommation et les marchandises**. Cela va

avoir pour inconvénient que le prélèvement de ces impôts ne porte pas sur les revenus réels et les patrimoines. On a des formes d'imposition qui vont être ensuite identifiées dans la théorie de la fiscalité comme une **fiscalisations archaïque** puisque dans les sociétés modernes, la fiscalité repose sur les revenus réels et sur la conjoncture économique (on prélève moins en cas de récessions éco et inversement en cas de croissance) = niveau d'impôt qui s'ajuste selon la capacité éco des contribuables.

Les 2 impôts modernes apparaissent en France **fin 19ème début 20ème s.**

- **Impôt sur le revenu des valeurs immobilières.** C'est un impôt de **quotité** portant sur les revenus réels prélevés à la source sur les dividendes/ le revenu du capital = sur les porteurs d'actions financière et acheteurs d'obligations financières. En **1872**, les obligations du bon du Trésor bénéficient d'un avantage fiscal car sont moins/pas taxées (le taux de prélèvement est alors extrêmement réduit).

Les administrations fiscales cherchent tout au long de ce processus à automatiser leurs modes de prélèvement pour pallier la faiblesse de leur administration et de leur capacité à mesurer les revenus réels. Elles vont, tout au long du 19ème siècle, optimiser leur fonctionnement avec une automatisation du paiement. À l'issue du processus, les administrations fiscales n'ont plus besoin de personnes pour collecter les impôts puisque les agents les paient directement. L'impôt à la source devient l'aboutissement ultime du processus car le contribuable devient lui-même agent préleveur. L'ensemble des principales contributions au budget sont prélevées directement par les agents économiques eux-mêmes sans intervention des agents du fisc.

Objectif de diminution du cout de la collecte et de pousser les agents économiques à révéler leurs flux directs de trésorerie et de revenu réels pour qu'ils acceptent un niveau de prélèvement supérieur par rapport à ce qui prévalait jusqu'alors.

On passe de 3 à 4% de prélèvement fiscal sur les revenus sur le capital --> 10 à 25% sur les mêmes flux économiques.

- **Instauration du 1er impôt progressif en France en 1901.** Il est fondé sur des taux différents selon la capacité du contribuable. Impôt sur les successions avec un taux marginal supérieur pour les successions supérieures à 1 million d'euros : 2,5% du patrimoine est alors prélevé. Ensuite, l'administration fiscale essaie d'augmenter la part de ces impôts progressif : impôts sur le revenu, etc. Avant, les fortunes étaient transmises entièrement avec un excellent taux de transmissions interindividuelles (100%) puis on passe à 97 %. C'est une des propriétés de l'architecture fiscale du 19ème siècle que de permettre le **passage des transmissions familiales** pour des somme faibles et une **fiscalisation sur les revenus les plus élevée**. De plus, la redistribution est faible : la fiscalité est un élément favorable à la formation des **inégalités** avec une capacité forte à accumuler, maintenir ou transmettre une fortune patrimoniale importante.

La **réforme de la capacité de paiement** passe par une transformation des formes de l'administration. C'est seulement quand elle aura modifié dans son architecture qu'elle pourra réfléchir une transformation de l'administration fiscale.

- **La direction des contributions directe** : 3 des 4 vieilles,

- **La direction des contributions indirectes** : contributions indirectes et un des impôts impersonnels,

- **La direction des enregistrements** : les impôts sur les transferts de propriété et les ventes.

L'administration fiscale est **segmentée** et chaque segment va disposer de son système de formation, de sa technicité, de techniques de prélèvement, de modes de récolte des impôts.

Les agents des adm° fiscales indirectes vont sur le terrain pour récolter les impôts = caractère intrusif du contrôle fiscale menés par ces agents de la fiscalité indirecte qui sont répartis sur l'ensemble du territoire, ce qui mène à des tensions entre les contribuables et l'État.

L'adm° fiscale place son activité de contrôle/ses agents là où elle peut le faire facilement, à moindre cout, sans résistance. L'adm° fiscales cherche à imposer une **fiscalité des sociétés** (un impôt des sociétés) et à vérifier le prélèvement de ces impôts mais ce n'est pas possible car pas de fiscalité homogène et normalisée. Puis au **19ème siècle**, le gouvernement impose aux entreprises d'avoir une fiscalité qui revêt des aspects normalisés avec notamment le plan comptable général (PGD) en **1945**.

À partir de cette codification comptable, les E sont solvables et cela rend possible la mise en place d'un impôt sur les sociétés.

--> Une partie de la mise en place de l'adm° fiscale va consister à **faire supporter aux contribuables les frais de mise en place d'une comptabilité** qui permettent à l'adm° fiscale de prélever la taxe sur la valeur ajoutée de l'entreprise.

Importance du lien entre la **codification des procédures** et les **formes de prélèvement**. C'est seulement quand la société prend la forme d'entreprises, de firmes dotées de comptabilité, que les contribuables eux-mêmes seront **institutionnalisés** dans la gestion de leurs propres revenus (la généralisation du compte bancaire).

Pendant tout le 19ème siècle, il y a une généralisation du **compte bancaire**. Au début, on compte entre 50 000 à 55 000 agents du fisc sur une administration comptant au total 80 000 agents de l'État. Cela s'explique du fait que le prélèvement fiscal, dans un système de gestion exclusivement fondé sur les **transactions**, se fait à la trésorerie la plus proche dans une relation de face à face à face directe où le contribuable délivre directement la somme d'argent à l'agent qui enregistre la somme. Les transactions se font exclusivement **en liquide**. L'adm° fiscale fait face à la faible institutionnalisation de la gestion des revenus dans la société française comme dans l'ensemble des sociétés européennes et à la difficulté à réaliser le prélèvement de l'impôt. Avec la généralisation du compte bancaire au XXème siècle, les agents seront moins nombreux. Les paiements se feront par chèque. **Les paiements** s'institutionnalisent et donc **moins de fonctionnaires** sont nécessaires, ce qui permet à l'adm° d'imaginer de nouvelles formes d'**externalisation de la collecte** fondées sur cette capacité nouvelle de pouvoir identifier les flux financiers et d'automatiser le prélèvement.

Les adm° fiscales mènent leurs propres politiques de modification de paiement reposant non pas sur les effets des impôts mais sur la mise en œuvre des réformes de fiscalité dont l'objet va être de voir **quel type d'impôt sera le plus facile à prélever en y consacrant le moins de ressources administratives**. Toutes les formes de prélèvements deviennent **automatiques**. Le gouvernement n'intervient plus dans le prélèvement de différents types d'impôts, tout est fait automatiquement par des agents du fisc bénévoles qui disposent d'organisations qui assument ce prélèvement des impôts. Cela permet de réduire les effectifs de l'administration fiscale.

L'impôt était fondé sur une collecte locale fondée sur un réseau dense de Trésorerie. Avant, pas de paiement automatique, ni par correspondance. Le paiement se faisait en liquide et nécessitait une adm° très déconcentrée pour la collecte. Cela posait un problème à l'adm° des impôts qui est alors tributaire du niveau d'institutionnalisation des contribuables (degré par lequel les contribuables peuvent utiliser un ensemble d'institutions pour la gestion de leur budget = banque, assurances, instruments de paiement comme chèque : sans cela, l'adm° fiscale est tenue de suppléer à l'absence de gestion des comptes des particuliers). De plus, l'adm° des impôts est positionnée face aux contribuables et représente une contrainte. Les agents de l'État en question ne sont souvent disponibles que pour les contrôles fiscaux.

Puis **bureaucratization de la société** avec une prise en charge croissante des individus par les institutions de sorte que peu d'activité échappent au contrôle des adm°. Les individus sont pris en charge par des institutions médicales dès leurs naissances, par le système scolaire, par des adm° sociales. Au cours de la **socio histoire de l'État**, les adm° publiques de plus en plus étoffées sont en charge de la régulation d'un nombre croissant de secteurs, d'activités, d'interactions entre individus. Très peu d'activités échappent à la surveillance bureaucratique.

Les adm° des impôts vont être le **promoteur de l'encadrement bancaire des contribuables**.

Exemple : Les adm° fiscales encouragent les entreprises à payer les salariés au mois (effort de mensualisation dans les années 1950-1960) et nécessité d'avoir compte bancaire.

Cette logique des adm° fiscales vise à décharger les agents de collectes directes pour que ce personnel se consacre plutôt à un **effort de conception** (inventivité fiscale) ou à une **activité de contrôle** qui est

difficile à mettre en place dans l'entre 2 guerres. Cette logique vise à renforcer les opérations de contrôle fiscal ou de suppression de postes. L'adm° veut mobiliser plus d'agents au contrôle fiscal : à partir des **années 1950-60**, on redirige l'activité des agents vers contrôle fiscal et moins vers la collecte. + On a aussi un repositionnement des activités de l'impôt avec une réflexion sur le **type de fiscalité qui encourage les investissements** : l'ISF est supprimé car pèse sur les investissements des entreprises.

Effort de positionnement de l'architecture fiscale qui vise à faciliter de collecte. Un bon impôt se collecte sans effort, et décourage les fraudeurs. Dès lors, toutes les réformes fiscales vont dans ce sens : augmenter le flux s'il est facile à prélever. La politique fiscale n'est pas là où on l'attend (ne favorise pas nécessairement la croissance) car effort stratégique avec le but premier de **faciliter le paiement des impôts**.

La guerre de 1914, les opérations militaires et les dépenses militaires qu'elles entraînent sont favorables à la réforme car les innovations techniques nécessitent des financements et la situation de guerre donne de la légitimité aux réformateurs. Idem pour la 2GM. Entre 1940 et 1955, de nombreuses innovations sont faites en matière de prélèvement fiscaux avec l'instauration de la TVA, la fusion des administrations fiscales, l'instauration d'un impôt sur les sociétés, etc. C'est une période de transformation stratégique qui converge avec les efforts antérieurs sur la minimisation du coût de la collecte.

1948 : fusion des adm° fiscales en créant **une direction des impôts** (avant 3 adm° des impôts et donc 3 grandes directions : direction des contributions directes, direction des contributions indirectes et direction des enregistrements --> elles sont fusionnées).

En 1948 : fenêtre d'opportunité car l'adm° des impôts dit que cette division est un obstacle dans la mesure où chaque direction défend sa spécialité, sa forme d'impôt. Les inspecteurs des finances qui sont chargés de la redéfinition des politiques du Ministère du budget et de l'impôt portent ce projet de réforme. Il apparaît pertinent de les fusionner pour décloisonner, priver les directions de leurs logiques spéciales.

Pour qu'une politique existe, il faut une adm° qui la mette en œuvre : pas de politique sans adm°. Toute instauration d'une adm° participe de la définition d'une pol. Prise en charge routinisée de la conception et de la mise en œuvre des politiques à condition qu'il y ait une armature administrative (ensemble de fonctionnaires comme Polytechnique, Mines, Pont et Chaussées qui sélectionne des aspirants ingénieurs qui sont ensuite répartis dans écoles d'application, fonctionnaires techniques chargés de la mise en œuvre de leur politique dans leur secteur de formation. ENA : dans l'espace adm° mais aussi à la Cour des Comptes, au CE : les corps de fonctionnaires rentrent dans la logique de fonctionnement des ministères).

3 directions qui ont chacune leur technicité : pour faciliter les réformes dans l'architecture fiscale, il va être préférable de les fusionner : on crée donc la **direction des impôts (DI)** en **1948** qui fusionne les 3. La réforme a du mal à se mettre en œuvre car nombreuses difficultés d'avoir des fonctionnaires qui changent de spécialité. Pendant 10-15 ans, carrières des fonctionnaires restent confinées dans leur direction d'origine de sorte qu'il y a toujours 3 bureaux présents. Cela résulte de l'**inertie** du fonctionnement des adm° : la spécialisation de fait des agents publics rend très difficile des carrières mouvantes d'une adm° à l'autre pour un emploi efficace.

Dans un 2nd temps, de nouvelles techniques d'apprentissages apparaissent avec l'**École Nationale des Impôts** constituée au **début des années 1950** pour produire des fonctionnaires dotés d'un savoir commun plus indépendant de leur ancienne direction/spécialisation : possibilité de ne percevoir qu'un seul corps de fonctionnaire. Nouvelle fusion en **2008** avec un nouveau nom : **DGFIP** (Direction Générale des Finances Publiques) permet 2 grandes réformes fiscales :

(1) Instauration d'un impôt sur les sociétés + définition du Plan comptable général à partir de 1942 :

+ réformes qui suivent jusqu'en **2014**.

- vise à **normaliser la comptabilité des sociétés commerciales/industrielles**.

Avant les sociétés commerciales étaient libre de la définition de leur comptabilité cela mais posait un problème car E, après 1GM, voulait instaurer des taxes exceptionnelles sur les bénéfices exceptionnels des fournisseurs de G, se heurte à comptabilité non unifiée. Difficile à contrôler fiscalement sociétés et donc il n'y avait pas d'impôts sur sociétés.

- met fin aux différentes résistances sur le secret des affaires.

Les organisations qui représentaient les entreprises privées plaidaient pour une libre définition de comptabilité de leur trésorerie. La liberté d'entreprise passait par une libre comptabilité (dimension de secrets des affaires : normes propres pour chaque entreprise donc difficile d'espionner son concurrent). L'hétérogénéité des modalités d'organisation de compta facilitait le secret des affaires : compliqué pour un concurrent de connaître le niveau de trésorerie d'une autre entreprise (pas d'obligation de publicisation des entreprises).

Dans la sociohistoire de la définition des formes d'imposition, on dépasse les formes de régimes particulières (3^{ème}, Vichy, 4^{ème} ou 5^{ème}) avec une permanence de l'effort de redéfinition des politiques qui dépassent les formes de régimes très spécifiques. Les adm° fiscales de 3^{ème}, Vichy, 4, 5^{ème} Rép sont formées des mêmes hommes, des mêmes directions générales : derrière l'apparence de régimes politiques d'orientation différente, de choix politiques, œuvrent des adm° communes qui peuvent recevoir des injonctions différentes des gouvernements de ces régimes mais qui, de façon sous terrain, poursuivent des projets de réformes qui s'étendent sur plusieurs gouvernements. Donc beaucoup de pérennité derrière une apparence de choix politiques hétérogènes.

Beaucoup de réformes bloquées sous la III^{ème} Rép seront toutefois mises en place sous Vichy.

1942 : instauration du PCG. C'est la 1^{ère} fois que l'adm° des impôts (bcp de ces réformes bloquées sous la III^{ème} sont réalisées sous Vichy comme instauration de la carte d'identité = fenêtre d'opportunité) organise une normalisation des comptabilités privées.

Les **ministères de l'économie et des finances** entreprennent de définir des normes de comptabilité ayant vocation à être adoptées par l'ensemble des sociétés. Cette politique de normalisation est soutenue par les **associations des experts comptables** qui y voient une opportunité professionnelle : les entreprises sont progressivement forcées de proposer des comptabilités formalisées. Le travail sur ces normes constitue un levier qui permet en 1948 l'instauration d'un **impôt sur les bénéfices des sociétés** (on peut à présent connaître le bilan et le niveau de bénéfice des sociétés) fait émerger un compte de bilan de trésorerie sur lesquels services fiscaux peuvent prélever impôt.

Cette standardisation est contestée par les représentants des chefs d'entreprise. PCG évolue en 1947, 1957, 1982, 1999 jusque 2014 avec une emprise de +/- forte au gré des évolutions : dès 1967 obligatoire pour toutes les entreprises (plus seulement des recommandations).

Les réformes éco internationales : FMI/Bretton Woods **après 1945** donne la possibilité de définir un *policy mix* (intervention conjointe sur les taux d'intérêt et politique budgétaire = politique *stop and go*). Ces politiques monétaires et budgétaires durent entre 1945 et 1975-76 au moment où la crise de **1974** produit un réexamen de ces politiques avec une redéfinition des possibilités des adm° publiques dans l'éco et un mvmt d'indépendance des Banques Centrales (trop importantes pour être laissées dans les mains des gouv car risque d'inflation) = limitation des déficits budgétaires.

Quels types d'actions les adm° publiques peuvent avoir pour optimiser des données statistiques importantes à promouvoir ? Niveau d'activité, croissance limite de l'inflation, dette : grandeurs statistiques.

Selon les contextes : les adm° publiques sont de plus en plus enjointes à intervenir (aussi par la théorie des éco) mais dès les **années 1980**, la théorisation du consensus économique disant que toute intervention de l'adm° dans l'éco ne peut qu'empirer la situation prend l'avantage.

La **politique fiscale** n'est pas une politique interventionniste au même sens que la politique budgétaire avec commande publique, ce n'est pas une politique agressive. C'est plus une **politique incitative de canalisation des comportements**. Le but est d'avoir une fiscalité qui récompense un surcroît de production avec notamment une taxation moindre des entreprises sur les 15 premières années = forme de **fiscalité stratégique** qui récompense l'acte d'innovation et de création d'entreprises OU au contraire des fiscalités + lourdes pour les entreprises qui bénéficient d'une rente de situation (fondateur de *L'Oréal*, Betancourt qui en hérite et gère sans innovation la société. Cela répond à la q° : *quels sont les moyens de récompenser les acteurs éco qui sont fondateurs et pas les rentiers et successeurs ?*).

Avant 1948 pas de fiscalité en France : innovation de technique fiscale qui circule entre les pays progressivement.

La réflexion des adm° fiscales : *comment je peux prélever davantage tout en limitant le coût de la collecte au point de la rendre automatique ?* L'idéal de ces adm° fiscales est de transformer les agents éco en percepteur grâce à des normes comptables. L'adm° fiscale pourrait alors presque disparaître puisque les individus deviennent eux-mêmes les percepteurs de l'impôt, il paie l'impôt sans même s'en rendre compte, devient l'agent de l'État à son insu.

A partir de **1945** se mettent en place des **indicateurs éco et de comptabilité + sophistiqués** du fait de la montée en puissance des savoirs économiques au détriment des savoirs juridiques : la France, le RU, les EU modifient le type de formations proposées avec une diminution de la part de juristes ou du moins de la centralité constatée avant. Puis, après 1945 de plus en plus d'économistes formés permettant de définir et d'optimiser l'action des adm° publiques en s'appuyant sur des grandeurs qui sont définies par des instituts statistiques. À partir de ce moment, de nouvelles stratégies sont déployées.

Normalisation communautaire (Europe touchée par le chômage, la dette des adm° publiques = la rend important pour la construction de la monnaie unique). Des stratégies nouvelles vont pouvoir se déployer et permettre la mise en œuvre de nouvelles politiques qui peuvent être fiscales ou éco. La définition de politiques fiscales qui viseraient à optimiser la croissance ne peut pas être mise en œuvre avant les années 1950-60 car les outils intellectuels ou statistiques de mesure des performances éco/croissance éco ne sont pas encore établis et fiabilisés.

Aux EU, les impôts sur les sociétés sont introduits en 1948 et mis en place des années 1950 (1965 pour le RU). Impôt sur bénéfices des sociétés aux EU est un impôt fédéral s'élevant à environ 30% puis Trump l'a baissé à 21% + impôts États fédérés très variables et propres à chaque État : 0% au Texas, 8,8% en Californie : chaque État taille son propre impôt sur les sociétés qui s'ajoute à l'impôt fédéral de 21%.

Alors qu'en Europe on constate depuis 20 ans un abaissement progressif de la capacité de prélèvement sur les sociétés (dans l'espace communautaire, des pays se spécialisent dans des taux d'impositions + faibles (Pays-Bas, Irlande), en France, il était aux alentours de 33% mais le but de l'actuel gouvernement est de l'abaisser à 21%. Certaines sociétés domiciliées en Irlande bénéficient d'un abaissement par accord bilatéral entre l'État et les entreprises : le taux peut baisser jusque 3%. Mais il faut nuancer les chiffres officiels car les PME payent plus que les entreprises du CAC 40. (**Exemple** : *Total* ne paie pas d'impôt en France mais beaucoup en Norvège et au Nigéria). Le niveau d'imposition des sociétés peut beaucoup varier.

(2) Instauration de la TVA.

Principal pourvoyeur des finances publiques (50% des recettes de l'Etat).

Taxe sur Valeur Ajoutée : forme de taxation indirecte.

Avant la TVA en France, on avait plusieurs taxes sur la production très critiquées car comme elles portent sur la production, l'assiette de prélèvement porte sur le CA et pouvaient donc être vues comme restreignant l'activité de l'éco. Ces taxes concernaient donc avant les producteurs et pas les consommateurs. Mais on constate aussi une fiscalité indirecte au 19^{ème} (entrée des villes où les

marchandises sont taxées). Taxation indirecte est traditionnellement fortement employée par l'État non pas pour des raisons intellectuelles où parce que l'adm° fiscale pensait que c'était le bon impôt mais plutôt car c'est facile à collecter.

Dès 1948, l'adm° entreprend de réformer ces **taxes indirectes en une seule et même taxe**. Unification car la TVA remplace : plusieurs taxes sur la production, une taxe sur le CA (peu importe que la société soit bénéficiaire ou déficitaire : pèse sur l'activité de l'entreprise, elle pourrait pousser à la faillite), taxe sur les services, sur les transactions (1% chaque fois qu'une entreprise vend un produit à une autre, taxe cumulative si un produit est achetée plusieurs fois : un produit acheté plusieurs fois est soumis plusieurs fois à la taxe), une taxe indirecte par produit (taxe sur les tabacs, l'alcool). C'est une taxe qui est pratique pour l'adm° fiscale mais qui pénalise les circuits de prod° longs et favorisant les circuits de prod° courts.

La TVA vise à remplacer tout cela et prélève un montant sur le prix de vente final des biens de consommation quel que soit la trajectoire, le nombre de transactions que ces produits ont connu pendant leur cycle de prod°. La taxation est payée par chacune des entreprises sur sa valeur ajoutée (VA). La somme de ces taxes ne doit pas dépasser 20% : le consommateur final ne paie pas plus de 20% de TVA sur l'ensemble de la chaîne de prod° du produit.

Avantage : collectée directement par les adm° fiscales et cout prélèvement très faible. Mais fraude élevée : 150 milliards de fraudes donc beaucoup mais elle reste tout de même une bonne affaire aux vues du faible de cout collecte.

Initialement, taux différents selon la nécessité des produits (exemple du poulet cru/cuit qui n'a pas la même taxation). Simplification de TVA et l'impôt se propage internationalement. 1^{ère} application en France puis on a effort **d'uniformisation à l'échelle communautaire des taxations indirectes** qui passe par la généralisation de la TVA. 1967 au Danemark, 1968 en Allemagne, 1973 RU. Une directive européenne harmonise le taux de TVA, les règlemente, rend le changement de taux de TVA dans un pays subordonné à une décision à l'unanimité du Conseil.

Exemple de J. Chirac qui veut abaisser niveau de TVA des restaurants et rencontre une opposition de certains au niveau européen. Jamais J. Chirac, en tant que PdR, n'arrivera à accomplir cette promesse électorale. Sarkozy y arrivera.

Cela montre que quand on partage les marchés de partenaires, on est amené à partager sa souveraineté aussi sur la régulation et taxation des produits sur le marché. Harmonisation veut dire que les nouveaux pays doivent aussi être à jour : les pays de l'Est doivent mettre en place la TVA telle qu'elle est prévue. Ajustement de leurs propres fiscalités sur la base des directives européennes. Compétitivité en dépend. TVA est défiscalisé à l'exportation (permet de faire la différence avec les cotisations sociales).

La TVA n'est prélevée que sur les produits vendus sur le territoire nationale. **Toute exportation se fait en HT et on ajoute TVA quand on importe.**

En matière de répercussion sur les prix et de compétitivité extérieure, il est préférable d'avoir une fiscalité par la TVA plutôt qu'une fiscalité par les cotisations sociales, d'où un **projet de TVA sociale** = diminution des cotisations sociales et augmentation de la TVA (projet de N. Sarkozy). Avantage : protection sociale française payée par les importations avec niveau de TVA > niveau TVA français.

La politique d'E. Macron de suppression des cotisations salariales + d'augmentation de la CSG va dans ce sens car on supprime des cotisations qui pèsent sur le prix des produits exportés et on fiscalise le cout de la protection sociale de manière que les prix des produits fabriqués en France diminuent ce qui a pour effet d'augmenter la productivité donc de baisser le chômage etc.

C'était aussi le cas pour le **programme Hartz-Schröder** de 2003 (emploi à 1^e) : les efforts du gouvernement allemand visent à limiter la hausse des dépenses de santé voir même à diminuer le cout de la protection sociale incorporée dans les produits allemands pour mieux les vendre à l'extérieur et ainsi les rendre + compétitifs à l'exportation + faire baisser le chômage. Puis remettre la TVA quand les produits sont importés.

→ **L'architecture de la fiscalité** a un impact sur la **définition** des politiques et sa **perception** dans le débat public (réussite ou échec de chacune d'entre elles et donc des dirigeants).

→ La politique fiscale (sur quoi je fais peser le coût de sécurité sociale) engendre des choix de fiscalité qui ont des **répercussions** sur le chômage, l'excédent commercial : transférabilité des choix éco qui vont reposer en partie sur des choix fiscaux.

- **Innovations et stratégies fiscales ultérieures**

- **Instauration CSG (Contribution sociale généralisée)**. Dans la logique, la CSG fait reposer la protection sociale non plus sur les consommateurs mais sur une **assiette plus large** comprenant l'ensemble des revenus (retraite, capital, salaire, etc.), avec l'idée que cela permet de limiter hausse des cotisations sociales. La CSG = 100 milliards en France en 2017 contre 384 milliards pour les cotisations sociales.

Si on suivait une politique de disparation des politiques sociales, les cotisations sociales seraient basculées d'un paiement par les entreprises via les cotisations sociales vers une fiscalisation soit via la TVA sociale soit via la protection sociale : hausse CSG ou définition d'une CSG progressive avec différentes tranches : **projet de fusion CSG/impôt sur le revenu**. La CSG est un **impôt proportionnel**.

Instauration de la **CSG** par le gouvernement Rocard en **1990-91**. L'intentionnalité/choix de sa politique éco à ce moment repose sur l'idée que toute hausse des cotisations sociales a des effets négatifs sur le chômage/renchérissement le coût réel du travail, rend les entreprises locales françaises moins compétitives, favorise l'exportation et donc déséquilibre la balance extérieure, entraîne des délocalisations. Donc politiques fiscales compétitives avec limitation de la hausse des cotisations sociales.

Depuis 30 ans, tous gouvernements français veulent mener des politiques fiscales de compétitivité portant sur la limitation de la hausse des cotisations sociales, par la fiscalisation via la CSG ou via des plans d'économie sur les dépenses de santé (éviter la hausse des dépenses de santé).

La CSG est payée sur un **ensemble de revenus** (revenus des retraites, travail, capital) : assiette beaucoup + large que les salaires. La CSG est payée par les **particuliers** alors que les cotisations sociales le sont par les entreprises directement. Le but est que les entreprises n'augmentent pas le prix de leurs produits. Cela suppose une unité fiscale, un espace commercial unifié au niveau du territoire voire de la communauté pour l'UE où l'éventuelle solution de l'augmentation des droits de douane n'existe pas. La compétitivité des produits fabriqués dans un pays par rapport à un autre est une donnée évidente ici, qui ne peut pas faire l'objet d'une politique spécifique. Or dans beaucoup de zones géographiques, on peut jouer sur cette compétitivité (dévaluation, hausse des droits de douane). Mais depuis l'instauration du serpent monétaire européen et de la monnaie unique, plus de possibilité de dévaluation. Situation où les seules politiques de compétitivité sont soit la déflation par les salaires ou un effort fiscal qui fait porter les coûts davantage sur les particuliers que sur les entreprises : la hausse de la CSG est une solution.

- **ISF (Impôt sur la fortune)** : instauré en 1989 (second septennat de Mitterrand). Objectif de **justice fiscale** (faire contribuer les contribuables les + fortunés) mais ce n'était pas une stratégie fiscale au sens propre qui aurait une visée spécifique à LT. Depuis 1 siècle à travers les innovations (TVA), le but premier de l'architecture fiscale n'était pas la promotion de l'égalité fiscale. Cela n'avait pas été justifiée comme un but de politique fiscale. Ce nouvel impôt est justifié par une politique de **justice fiscale** et sa mise en avant est l'objectif que l'impôt doit remplir, c'est un but de diminution des inégalités. C'était + symbolique, objectif d'une politique qui marque.

Adversaires de l'impôt y pointent les inconvénients. Le chancelier allemand, Helmut Schmitt, « *les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois de d'après-demain* » (1974). Idée est que cet impôt prélève des sommes qui pourraient être investies dans l'économie. Explication : les personnes fortunées ne sont pas des parasites mais des gens utiles avec une fonction sociale, à savoir investir dans appareil productif pour que les emplois de

demain soient assurés grâce au développement des entreprises. Il s'agit d'un débat d'orientation politique, de choix de politiques fiscales. Il s'agit d'un choix délibéré de création d'un impôt en soit inutile mais à forte symbolique. 2 tendances pol s'affrontent et défendent des choix incompatibles. Dans ce type de débat fiscal, ceux qui sont susceptibles de le payer sont contre cet ISF (Fillon : « L'ISF est un impôt imbécile » =intérêt direct à la suppression) et inversement pour ceux qui ne le paie pas.

- **Les niches fiscales** : outils de politiques cherchant à modifier le comportement des contribuables en dirigeant leurs choix/investissements vers un secteur d'activité plutôt qu'un autre. La niche fiscale n'est pas une forme de protection des avoirs de ceux qui en bénéficient mais un **instrument de l'adm° de dépense des impôts** qui permet de canaliser comportements dans un sens favorable à la collectivité. On parle plutôt d'une « *dépense fiscale* » pour le service des impôts. Estimée à 98 milliards l'année dernière (va diminuer car le **CICE = Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi** va être supprimé or il compte pour 20 milliards). CICE = remises d'impôt accordées aux entreprises au *pro rata* de la masse salariale située en dessous de 2,5 SMIC.

On peut citer le **Crédit d'Impôt Recherche (CIR)** qui est une remise de l'impôt sur les sociétés accordées aux entreprises qui ont des dépenses de recherches, l'aide à l'investissement locatif, à l'investissement dans les DOM-TOM, l'aide aux emplois à domicile, etc. Multiplicité des niches fiscales potentielles. Ici, ce sont des politiques fiscales car de vrais choix sont faits visant à favoriser l'intérêt général via des remises d'impôt qui permettent de canaliser les comportements. Formes de dépense fiscale critiquée car ne bénéficient de niches fiscales que ceux qui sont en mesure de payer un niveau élevé d'impôt. En bénéficiant de cette niche, ils restent propriétaires des sommes qu'ils vont investir, impliquant un **effet patrimonial**. La dépense fiscale entraîne la non réduction des inégalités. Comme si le gouvernement, à travers les dépenses fiscales de ceux qui paient plus d'impôts de conserver plus longtemps leur patrimoine.

Conclusion sur l'exploration des différentes politique fiscales.

On s'est donc concentré sur rationalité des politiques mises en œuvre + la logique de mise en place de ces politiques : *conception raisonnée, rationnelle* ? Finalement, les objectifs de la politique fiscale ne sont pas ceux que l'on pense.

L'histoire de la mise en place des instruments fiscaux montre que la logique réelle de définition d'outils, de l'assiette n'est que très peu le fruit d'une réflexion politique profonde. Les objectifs sont :

(1) **L'augmentation des flux de prélèvement,**

(2) Établir le prélèvement plutôt sur les flux réels de l'activité éco avec un ajustement de la capacité de prélèvement aux **conjonctures économiques** et aux revenus réels des agents économiques. On est passé d'un prélèvement basé sur une estimation forfaitaire (même impôt pour tous).

Progressivement tout l'effort de l'adm° des impôts est de passer de cette estimation forfaitaire vers une **imposition en temps réel** : définition de l'impôt sur les revenus, impôts à la source (on supprime l'année de battement).

(3) L'adm° est de plus en plus armée avec l'institutionnalisation des contribuables : recours croissant aux particuliers et à l'intermédiaire bancaire pour contrôler l'imposition de façon plus fine.

Effort de **normalisation de comptabilité** : les agents sont eux-mêmes des agents de l'État, l'adm° fiscale n'intervient plus. L'adm° fiscale se focalise sur le contrôle fiscal et parallèlement, suppression de postes. Impôts à la source : instauration de la TVA, CSG, impôt sur le revenu.

L'objectif est de faire en sorte **que l'adm° fiscale n'intervienne plus dans les prélèvements** : tout doit être réalisé par les agents éco eux-mêmes (l'adm° est en position de force). A l'issue du processus on a une admin fiscale qui a un outil complet permettant d'avoir moins d'agents et qui peut tout prélever à la source. Effort constant de l'adm° de **contrôle et prélèvement des recettes fiscales**. Capacité de fraude très faible. Diminution tendancielle des achats en liquide (max de 1000€).

→ On a donc une adm° fiscale en position de force par rapport aux contribuables (c'est l'inverse par rapport au siècle précédent car avant, il était plus difficile d'observer les revenus réels des contribuables). La logique même de la définition ne dépend pas d'un effort pensé, raisonné, visant à définir un certain nombre de grandeurs mais on a des politiques économiques qui de façon constante vont chercher à faciliter la collecte et permettent l'automatisation des prélèvements ce qui se traduit par la possibilité de réduire ses agents.

Exemple : l'année prochaine, 5000 postes supprimés en France, la moitié portent sur les fonctionnaires des impôts mais pas étonnant car tous les agents qui sont placés en interface avec le contribuable sont de moins en moins utiles du fait de la généralisation du prélèvement à la source.

Chapitre 3 - Les politiques culturelles

Bibliographie :

L'État et la culture en France au XXème siècle, Philippe Poirier.

Un art moyen, essai sur les usages sociaux de la photographie, sous la direction de Pierre Bourdieu.

Les politiques culturelles sont à la fois de vieilles politiques et des nouvelles politiques. Elles sont anciennes car des prémices de ces politiques commencent à être mises en œuvre dès le 19^{ème} siècle notamment en matière de préservation des monuments, du "*patrimoine*", mais les catégories de pensées de l'action culturelle sont encore en suspens et ne font pas l'objet d'un processus de mobilisation.

La préservation des monuments historiques fait l'objet d'un effort d'entrepreneurs de rénovation qui cherchent à sauvegarder de nouvelles catégories, à élargir la notion de patrimoine. On fait rentrer dans la catégorie de patrimoine d'autres éléments ; elle devient plus large. Ici, on a des catégories sans admin.

→ Transformation progressive des catégories d'intervention.

Dans un 2nd temps, les administrations prennent en charge des catégories d'intervention, ces missions et puis ensuite, avec la création du Ministère de Culture qui rassemblent plusieurs administrations, constitution d'une administration qui se donne ses propres missions. Les politiques ne sont pas conçues en amont par des concepteurs politiques, gouvernementaux qui procéderaient à l'architecture des catégories et des structures qui se chargent d'appliquer les politiques MAIS **processus incrémental** dans lequel se constitue un corps de professionnels concernés par l'action publique de ce domaine-là et qui va former la politique culturelle. Il y a donc d'abord la constitution de cette 1^{ère} étape du processus càd d'un 1^{er} contingent de professionnels qui va se donner pour mission de développer ce secteur administratif puis le processus se diversifie, les politiques sont mieux pensées qu'au début du processus car il n'existait pas encore le corps de spécialistes de l'admin du secteur. Les missions en bout de processus sont plus nombreuses qu'elles ne l'étaient au début, sans administration et professionnels dédiés à la culture.

Il s'agit d'un processus à la fois ancien et récent car la **politique de la culture*** est constituée de la *convergence de segments conçus de façon spécifiques avec les prémices d'un effort muséologique dans le cadre de la préservation du patrimoine, de la création de musées, tout cela dans une perspective publique.*

Comment montrer les œuvres d'art qui sont déjà dans le domaine public ? Quels types de bâtiments on consacre à ces musées ? Quels types de politique d'ouverture ? Large public ? Quel tarif ? Subventions ou pas ? Quel processus d'attractivité de ces biens culturels ?

--> 1^{ère} étape du processus où il existe des efforts dispersés pour faire exister des musées, une préservation des monuments, des Écoles des Beaux-Arts, une défense publique des beaux-arts, etc. L'ensemble de ces segments de politiques sont **rassemblés au 20^{ème}** sous la forme d'une administration consacrée à la défense de ces éléments.

La défense des monuments historiques est au 19^{ème} prise en charge par le Ministère de l'Intérieur (très grand Ministère à l'époque). Puis dans le **processus de différenciation ministérielle**, cette défense des monuments historiques et l'ensemble de ces segments de politiques seront pris en charge par un ministère indépendant et consacré (période de guerres de bureaux /bureaucratiques qui opposent les fonctionnaires spécialisés de différents secteurs pour **des arbitrages qui sont normalement faits par le PM**. **Cette guerre administrative n'a jamais de fin car selon les PM, elle peut évoluer**. Sur le long terme, l'effort de plusieurs gouvernements est nécessaire pour obtenir une politique distante de la G des bureaux.

I - Les objectifs réels et supposés de la politique culturelle

Cette intervention de l'E dans le secteur culturel ne va pas de soi car elle va être contestée de différentes façons. Historiquement car les administrations chargées de l'art accusés de **favoriser l'art académique** (Académie des Beaux-arts). **Académisme*** : *forme d'un art d'Etat qui l'encourageait, distinguait bon/mauvais artistes*. Fondement des contestations de l'aide publique allouée à la culture.

Exemple : on laisse passer les impressionnistes, c'est d'avoir agi durant l'émergence du mouvement impressionniste non pas comme une aide à la création dans ce courant mais d'avoir agi à rebours c'est-à-dire qu'à travers une action publique, on cherche à désavantager ce courant naissant et l'innovation en matière d'art pictural. Accusation et procès à charge très central et grave.

La politique de l'Etat en matière d'aide à la création artistique est accusée d'avoir manqué d'encourager voire d'avoir travaillé à contre-courant des impressionnistes, de les avoir critiqués. D'autres critiques vont prendre la forme de critiques provenant de différents camps politiques (sur l'ensemble de l'échiquier politique).

- **Critique du camp pol de la gauche** : insiste sur le **côté bourgeois/légitime** entretenu par action pol. La pol culturelle serait une police de l'art, une police de la pensée. Critique de la gauche fait une équivalence entre la pol culturelle et l'art nazi + l'art fasciste (art monumental qui reste une forme d'art académique mettant en avant les caractéristiques de régimes autoritaires, aide délibérée de l'Etat pour UNE forme artiste et répression pour les autres artistes qui n'entrent pas dans ces carcans-là). Arrivée au pouvoir d'Hitler, de Mussolini est accompagnée par un travail spécial d'organisation des artistes avec une **pol de commandes publiques**. Certains monuments sont érigés dans un but pol bien précis. **Exemple** : réutilisation de réminiscence de l'art classique, romain en Italien qui permet la continuité entre passé romain et nouvelle Italie que fascistes veulent fonder. Même type d'art monumental mais décliné selon des objectifs idéologiques différents. Souvent un art figuratif à rebours de l'art dégénéré. En France, soucieux d'intégrer dans la catégorie des artistes reconnus, ceux qui seraient en Allemagne considérés comme dégénérés.

Tout cela porte sur des débats réels qui se traduisent par la **commande publique**, vers où doit-elle aller ? Est-ce que cette commande publique en matière d'art doit exister ? On doit répartir l'argent dans des formes d'art différentes ? Concentration de l'argent des commandes publiques sur certains artistes ?

Dès les **années 1920**, la commande publique ne s'adresse plus qu'à des peintres modernistes et non plus aux héritiers des "*peintres pompiers*" soutenus auparavant, considérés comme ne relevant plus du type d'art que doit défendre l'Etat. Il y a retournement des préférences de la commande publique. Le camp qui était auparavant défavorisé se retrouve favorisé et inversement. Développement d'un nouvel art académique qui effectue des choix qui vont être ratifiés par l'histoire de l'art. Les vainqueurs écrivent l'histoire.

Ici, la **politique culturelle** : **police de l'art, de la pensée, mise en ordre de la création artistique**. Ministère de la Culture ou Maisons de la Culture (institutions créées en région par Malraux pour animer dans les grandes villes diffusion culturelle) vont constituer, pour la gauche, des **appareils idéologiques d'E*** : *des formes d'organisation qui visent à défendre l'ordre social et inculquer des modes de pensée, les normes culturelles de la classe dominante*. Diffusion d'un élitisme bourgeois.

- **Critique du camp pol de la droite** : considère que la pol culturelle sert à rien (ne peut qu'aider de mauvais artistes), coûte trop cher et va distordre le jugement/hierarchie culturelle du public. Elle finira par solvabiliser des artistes médiocres. **Marc Fumaroli**, *L'Etat culturel* : il critique la politique de Malraux et l'installation de son interventionnisme messianique qui s'incarne dans des temples sacralisant l'art pour "évangéliser" par la culture le peuple non croyant.

Autre critique surtout adressé au Ministère Lang : conception de la culture trop large, laxiste, démagogique qui mélange les arts légitimes de la grande musique et de la peinture dans les musées avec des arts nouveaux qui ne peuvent pas prétendre à la même légitimité, dignité et donc à de grosses subventions. **Exemples** : jeux vidéo, *street art*, *graphity*, hip hop, tag, chansons de variété. Élargissement de la déf° de la culture assumée pour toucher de nouveaux publics mais le Ministère produit ainsi une **inflation culturelle** (càd distribue des titres culturels très au-delà de ce qui est nécessaire et de ce qui relève de sa compétence). Entraînerait la dissolution de la perception du beau, de l'art qui doit être célébré. L'intervention du Ministère de la culture est ici très critiquée mais d'une autre manière.

- **Critique économique** : la politique du ministère de culture n'est pas suffisamment centrée sur l'accompagnement des industries culturelles alors qu'elles seules devraient concentrer les moyens des politiques publiques. On parle d'industrie culturelle pour le cinéma, la télé, tout ce qui dispose d'une rentabilité économique. L'État interviendrait dans des arts qui ne sont pas rentables.

→ L'Etat doit concentrer son aide là où il y a une possibilité de rentabilité et doit être libéral vis-à-vis des créateurs qui n'ont pas de retombés économiques. L'Etat doit se concentrer là où son intervention et la concentration de ces activités vont porter leurs fruits.

Exemple : le cinéma américain est peu subventionné par l'Etat contrairement au cinéma français pour lequel l'État se bat. Le soft power est toutefois très important pour les 2 pays. Le gouvernement américain a historiquement aidé la diffusion des films américains avec des clauses d'ouverture au marché cinématographique pour les pays européens subventionnés/aidés. Tous les accords GATT et LE : défense de la spécificité culturelle française pour maintenir les aides d'E à la diffusion films. Aider son cinéma national = dans quelle mesure distorsion des pratiques concurrentielles ? Concurrence doit se faire en matière culturelle selon les préférences des acheteurs. Aides plus ou moins directes dans le secteur du ciné américain = forme de **soft power*** (*pouvoir national diffus qui ne passe pas par des instruments, éco, pol, diplo militaires mais passe par affluence culture liée à la diffusion des œuvres, modes de pensées qui émane de l'espace culturel américain*). Films hollywoodiens font véritablement parti du soft power américain. Même si les EU prétendent ne pas trop soutenir le ciné, ils le soutiennent "sous la table". Donc, selon ces critiques, l'action du ministère de la culture devrait en particulier concerner les secteurs de l'industrie culturelle et surtout le cinéma, la télé.

→ Une des missions/discours qui est mis en avant par Ministère de la Culture au moment de sa fondation (1959) et pendant l'ensemble de l'activité pour récolter de l'argent/moyens/budget à la rue de Rivoli (ancêtre de Bercy) est la **démocratisation culturelle**. *Quelles sont les buts ? Quelle est la mission du Ministère de la Culture ?* Faire en sorte que là où la culture apparaît comme étant le privilège de certaines catégories sociales pour des raisons de coûts, d'accès familiales, par l'éducation, socialisation à des savoirs, des connaissances ou pratiques culturelle, le ministère de la culture doit, à travers pol volontariste, parvenir à accroître la conso culturelle dans des catégories d'âge, de diplôme qui ont consommation culturelle la + faible.

Cela explique un ensemble pol dont la constitution de 71 scènes nationales. Efforts de construction de salles de spectacles, d'institutions culturelles, de diffusion sur le territoire avec la mobilisation des budgets des CT et de l'E. Mobilisation à travers des budgets qui ont un **effet de levier** pour accroître

de nombreux lieux de conso culturelle. Un des diagnostics sur la faible pratique culturelle est que les instruments de conso culturelles (salles, scènes, instit qui ont une programmation) ne sont pas assez présents d'où une **pol d'extension des lieux de conso culturelle**. **Exemple** : politiques à visé des disquaires, des librairies, cinémas. Éventail d'actions, de lignes budgétaires qui permettent d'étendre et de solvabiliser ces pol et ces lieux de conso culturelle. L'idée est que l'on va accroître le nombre de livres lus dans l'ensemble des catégories sociales, de visites dans des musées. Cq: accès au patrimoine plus facile.

Problème de ce discours sur la démocratisation culturelle : On va mettre pleins d'argent, être ambitieux, avoir pleins d'initiatives, amener la culture dans la rue, la rendre plus concrète mais **les effets concrets de ces politiques ne se lisent pas dans les statistiques**. Fondé sur les statistiques du Ministère de la Culture.

Exemple : l'évolution de la visite des musées. Cadres supérieurs dominant avec, en 1973, 55% d'entre eux qui réalisent au moins une visite par an dans un musée et même accroissement de leur conso en 2008 : il s'agit de la catégorie qui a les pratiques culturelles les plus intenses. VS autres catégories qui présentent une décroissance de la pratique culturelle. Si ce type de pratiques diminue cela veut dire que les visites multipliées diminuent également. Corrélation entre différentes formes de pratiques culturelles et la catégorie sociale.

→ On ne constate pas, après 30 ans de pol culturelle, un changement significatif des pratiques de fréquentation des musées, pour la lecture de livres (le nombre de personnes qui ne lisent pas augmente). Cependant, nette différence selon la PCS : cadres maintiennent un niveau élevé de pratiques de lectures (seul 10% de personnes cadres en 2008 acceptent de déclarer ne lire aucun livre dans l'année VS 1 agriculteur sur 2).

Si on fait de la lecture d'un livre un accès à la culture et un indicateur de la conso de culture des différentes catégories sociales, on voit que pol culturelles ne changent pas la donne en matière de la réalité de conso des citoyens. **Dans le meilleur des cas on a une stagnation, au pire une baisse de certaines pratiques culturelles**.

Si changement des pratiques culturelles, cela suppose qu'il faut changer les indicateurs. On cherche à prouver le suivi des lignes directrices des pol culturelles définies en amont de la mise en œuvre des politiques. Mais l combinaison des pratiques culturelles de chaque consommateur culturel évolue en fonction des tendances, pratiques valorisées, à la mode. Ceux qui tiennent un discours sur la démocratisation ne sont pas intéressés par le fait que citoyens modifient/adoptent de nouvelles pratiques culturelles mais seulement par la démocratisation des pratiques culturelles légitimes (opéra, livres, théâtre). Or en n'observant pas cette diffusion, il n'y pas démocratisation. Moins on est diplômé et moins on visite les musées.

→ Tous les indicateurs pointent un échec des politiques culturelles et dans tous les cas une **disjonction entre discours de démocratisation, l'argent dépensé et le résultat obtenu**. Peut-être qu'en réalité, les véritables buts des pol culturelles ne correspondent pas exactement aux discours. Si on veut une démocratisation et conserver le type de politiques actuelles, il ne faudrait pas mener ces politiques-là mais **en changer les buts**. Si on voulait une vraie démocratisation culturelle, il faudrait se focaliser sur **l'éducation et l'accès scolaire à la culture** : réforme dans l'espace scolaire sur les enseignements artistiques et de l'histoire de l'art car les jeunes sont les consommateurs potentiels de demain. L'Etat doit diriger sa 1^{ère} pol culturelle dans espace scolaire pour jeter les bases d'un intérêt qui serait transmis de la même façon que d'autres cours enseignés. Cette première des politiques culturelles n'étant pas menée, les résultats de l'effort de démocratisation sont nuls.

Autre cible potentiel d'une politique de démocratisation : la **télévision** avec un effort réel de diffusion de la culture mené durant les **années 60/70**. Archives de l'INA : télé en noir et blanc mais haute qualité culturelle. On a un effort fait par la télé (qui est entièrement publique) de diffusion d'œuvres culturelles (opéra, dramatiques). Période de basculement = période où Mitterrand devient président

en 1981 car crée Canal+ et la 5^{ème} chaîne. Cet effort de transmission, diffusion va être maintenu théoriquement au moment de la privatisation de TF1. Arrivé en 1987 de Chirac, PM de coopération qui opère la privatisation de TF1. Basculement des pol d'Etat en matière de diffusion culturelle à la télé. Cahier des charges de la 5^{ème} chaîne créée sur initiative de Mitterrand contient formellement des œuvres culturelles mais qui sont en réalité diffusées à des œuvres tardives, sans audience. Cahier des charges se fait selon la modalité du *mieux-disant culturel*. Celui qui remporte l'adjudication de TF1 est soit Francis Bouygues, Hachette. Dans le cahier des charges, la meilleure offre culturelle l'emporte. *L'enchère* : Francis Bouygues beau programme mais jamais appliqué. Les obligations du cahier des charges ne sont plus honorées et la surveillance formelle du CSA est inactive. Dernier clou du cercueil de la culture à la télé est la TNT qui multiplie les chaînes de télé qui vont mettre à dispo du spectateur un grand nombre de programmes sans obligations de diffusion culturelle (souvent ils achètent des programmes, séries étrangères et ne sont plus les créateurs des programmes qu'ils diffusent).

→ Si on assemble ces 2 éléments : télévision française qui s'aligne sur les modalités internationales et système d'enseignement qui ne prévoit pas d'apprentissage scolaire des pratiques/connaissances artistiques, laissant à la famille le soin de mener apprentissages artistiques, cela se traduit par une reproduction familiale forte des goûts artistiques. La faiblesse des pratiques culturelles se maintient dans le salariat d'exécution alors qu'elle est bcp plus fortes dans les CSP où la capacité à avoir pratiques culturelles va être des éléments de statut (si 0 pratiques culturelles, mal vu).

→ Politique culturelle officiellement destinée n'adopte pas les canaux pertinents : soit manque de volonté dans cette démocratisation culturelle ou hypothèse que l'admin° n'a pas leviers/rapports de forces par rapport à l'admin° de l'éducation nationale pouvant obliger les autres secteurs à mener leur pol culturelle.

II - Les divers leviers, instruments et finalités des politiques culturelles

Si démocratisation est seulement un discours, quels sont les véritables leviers/instruments/buts de ces politiques culturelles ?

Schéma présente sur un même espace ensemble de pol spécifiques qui viennent du Ministère. Premier financeur de la culture = CT. A gauche du schéma, la part relative des différents contributeurs. CT dépense 3x plus que l'Etat central en matière de pol culturelle pour un total de 930 millions en 2014. Mêmes événements/structures/assos sont financés conjointement par services de l'E, intercommunalité, ville, département, région. Plupart des événements sont désormais financés par une multiplicité de canaux de subventions (part subventions d'E, municipale, régionale, part de billetterie, partenariat, publicité) et budget très composite ce qui donne de l'**indépendance** aux différentes institutions (aucune n'est dépendante d'un seul bailleur et si bailleur fait défaut, institution demande aux autres partenaires d'augmenter leur part de fiscalité).

→ Ministère réorganisé récemment : 2008-2009 avec réduction du nombre de **directions générales*** (*segment administratif qui arbitre les différentes pol*). Plus on a de directions générales séparées et plus on va avoir des pol qui vont être *en silo* c'ad que chacune de ces directions générales va défendre son budget et sa pol. On revient à cette forme de socio de l'admin° (avoir une admin = avoir un corps de fonctionnaires dédié qui défend la structure admin dont il dépend et les pol qui relève de son expertise). La réforme du ministère de la culture aboutit à un **regroupement des directions générales** (DG artistique, DG de l'industrie culturelle, DG du patrimoine) : plus que 3 DG avec leur budget d'intervention propre à arbitrer.

Exemple : DG de la création artistiques s'occupe des spectacles vivants avec 747 millions d'euros en 2016 pour un domaine de compétence : centres chorégraphiques, opéra, orchestre, centre dramatiques, scènes nationales/régionales, philharmonie de Paris.

Exemple : nouveau bâtiment de l'IEP uniquement financé par CT : 60 millions d'euros sur le même modèle que le financement de la culture.

Exemple : TGV Est financé par enveloppe d'E, la Région, la ville de Strasbourg

→ Ce type de financement par partenariat permet de répartir la charge d'investissements lourds et accélère la réalisation de certains équipements.

Schéma propose un ordre de grandeur : *Combien coûte la culture ? Qui paie quoi ? Dans quelle proportion ?*

- **Budget théâtre de l'Odéon** : 18 millions dont 11m° de subventions de l'Etat et 7m° de billetteries résiduelles, *sponsoring*. Les utilisateurs ne paient qu'une fraction du prix réel du bien culturel qu'ils vont consommer.
- **Louvre** : 91 millions d'apport de l'Etat dans les 196 millions (moitié de subvention du ministère). Les billets ne suffisent pas malgré les 9m° d'entrées. L'Etat finance autant ce musée aux vues de l'attractivité touristique qu'il engendre (1^{ère} ville Airbnb = Paris) : l'économie globale de la ville de Paris en bénéficie. Déconcentration très intéressante du Louvre Abou Dhabi (UAE) : justification par rayonnement culturel et très intéressant d'un pdv financier.

→ 358m° de subventions l'Etat injectés dans l'ensemble des musées donc 91m° juste au Louvre : 1/4 de l'ensemble des subventions va au Louvre et si on rajoute Orsay, Quai Branly et Beaubourg, on s'approche des 200m° soit les 2/3.

Le ministère de la culture entreprend des efforts plus larges de répartition sur le territoire/équipement territoriale. La politique muséale, par exemple, pour avoir maillage culturel mais aussi, grâce Jack Lang, un équipement en salles de concert (Zénith, et de plus petite du style Laiterie, Arena). Niveau d'équipement et de diffusion territoriale bcp plus importante qu'il y a 30 ans : rôle important de Lang. Après on peut toujours discuter la programmation des salles/opéras qui diversifient plus ou moins leur création/offre culturelle.

Tout ce qui relève de la **politique d'aménagement du territoire**, càd le fait d'avoir des lieux de consommation culturelle avec la création d'orchestre, l'équipement de salles de spectacles de variétés = pol qui débouche sur **possibilité de consommer de la culture en dehors de Paris** supérieur à ce qui existait 30 ans auparavant. On ne peut donc pas dire que cette politique est sans effet sur la **politique de disponibilité culturelle**. Pour autant, on peut avoir une meilleure disponibilité des biens culturels sans meilleure démocratisation. Pol culturelle et son quadrillage du territoire facilite la conso culturelle mais a plutôt entraîné la continuité de la conso culturelle des élites parisiennes et locales plutôt qu'une véritable démocratisation de la pol culturelle surtout pour la culture légitime. Culture valorisée est + dispo pour les bourgeoisies provinciales qu'il y a 30 ans. Composition sociale du public en grandes catégories n'est pas très différente entre Paris et la province. Augmentation de la mise en disponibilité donc la politique a tout de même des effets même si la démocratisation n'est pas super efficace.

Une grande parité de l'offre culturel dépend du **secteur associatif** : Palais de Tokyo/Arts décoratifs qui fonctionne sur le mode de l'association qui, en 1901 est déclaré d'utilité publique. Fonctionne à partir des billetteries, du mécénat mais aussi des subventions. Sur le secteur associatif, un budget total de 630 millions est accordé par les subventions de l'Etat et des CT.

→ Les associations sont porteuses de politiques culturelles. Toutes les politiques publiques ne sont pas assumées par des fonctionnaires car des segments de pol publiques sont délégués aux associations qui ont des subventions et doivent fonctionner en se procurant de nouvelles ressources, en ayant une billetterie. Ces pol publiques associatives coutent peu chères car rendent un service au public avec un cout de fonctionnement systématiquement plus faible que les pol publiques administrées par les CT ou par l'Etat central. Pour autant, dans les ministères, bcp de subventions (grosse enveloppe destinée à des associations) mais pas simplement de la générosité car elles sont subventionnées pour conduire des politiques qui sont souvent déléguées aux associations (sous-traitance de politiques culturelles).

→ **Liens organiques entre municipalité/université/associations étudiantes** : processus d'appui mutuel, un accord bien compris entre les différentes associations et les instances politiques. Ensemble de points d'appui, influence croisée.

Le secteur associatif est important en termes de **sous-traitance** de pol. Subventionner des asso évite à la ville, au département, à la région de mettre en place une organisation spécifique, une admin° *ad hoc*. La sous-traitance passe par les structures administratives qui vont récupérer des subventions diverses et, en fonction des choix politique et des éventuels changements de majorité, la ville peut couper les subventions, ce qui fait que les asso réclament ensuite une hausse subventions chez d'autres partenaires (qu'il accorde s'ils veulent gêner l'acteur qui a coupé les fonds = *jeu de billard*). Le secteur associatif est très important dans le domaine culturel = 160 000 salariés, 6 milliards de budgets, 35 000 asso dotées d'un salarié.

Sur les institutions telles que les musées, il y a aussi des évènements de coproduction des structures avec des frais pris en charge à la fois par la ville, la région, l'intercommunalité. Cet effet de mobilisation, de sources de financement permet l'émergence de la politique culturelle.

D'autres ministères que le ministère de la culture sont impliqués dans le financement des pol culturelles comme le ministère des finances. Certaines activités bénéficient de défiscalisation, de cadeaux fiscaux, de subventions déguisées, de fiscalité préférentielle = taux TVA réduits (livres, spectacles vivants). Tous les donateurs vont se mettre en scène en médiatisant leur générosité. Cette activité porte aussi sur le prélèvement d'une taxe assignée. **Exemple** : la redevance télé qui finance le secteur public de la télé.

Par ailleurs, il faut relever le régime de **l'UNEDIC** car les intermittents sont des salariés supplémentaires qui ne sont pas de longue durée et qui travaillent pour la durée du projet artistique, ce qui leur permet d'avoir un système de protection et de chômage avantageux. L'UNEDIC permet d'abaisser les couts de la production du spectacle car le personnel est rémunéré à la journée.

→ Ce qui est évident est que d'une année sur l'autre les budgets sont maintenus. Ces politiques ne sont pas des choix politiques. On a depuis 10-15 ans des lignes budgétaires en direction des musées, des cinémas avec des taxes affectées, un **ensemble lignes budgétaires régulières d'une année sur l'autre**. Globalement les pol durent avec des budgets similaires depuis 20 ans. **1981** et arrivé de **Jack Lang** entraîne une hausse des dépenses et surtout des subventions du spectacle vivant. Si les budgets sont prorogés, il y a une continuité malgré les changements de gouvernement (et malgré l'alternance gauche/droite). On a en réalité à faire à une *non politique* mais plus à l'entretien du secteur éco, de la visibilité du patrimoine, d'un niveau minimal de culture. Le maintien de l'activité éco signifie le maintien des subventions. Pas tellement une politique stratégique où un ministère conduit un ensemble de choix, mais une définition des priorités qui prendraient des formes tout à fait différentes.

Attention, le terme *politique* renvoie aux pratiques électorales. L'attractivité électorale des candidats provient de la détermination qu'ils manifestent dans leur changement de politiques publiques.

→ Un des buts du cours est de montrer sous bcp d'aspects la continuité de PP par-delà les différences des gouvernements, de montrer que le **maintien des pol provient de l'identité des admin placés au service des différents camps pol**.

- 1^{ère} phase : 1^{ère} année avec application des éléments les + emblématiques de la campagne.
- 2^{ème} phase : où les gouvernements en viennent à endosser des politiques qui leur sont proposées par leur admin° et par la couche supérieure de leur admin°. Possibilité d'injonction.

Architecture de l'Etat avec une **couche très mince soumise à concurrence électorale** (couche partisane, les élus, ministres) et une **couche bcp plus large des concepteurs/d'applicateurs des pol** (haute admin conceptrice) dans les différents secteurs (inertie importante des savoirs faire, de l'intérêt qu'ils trouvent dans le maintien de leur pol).

Quand un gouvernement veut infléchir sa pol, il se heurte aux lobbyistes et aux syndicats qui défendent une pol comme ils les conçoivent comme positives au sein de l'intérêt général.

Exemple : N. Sarkozy qui dit qu'il faut plus de marges de manœuvres. Frais de personnels = principal poste de dépense de l'Etat donc il faut baisser le nombre de fonctionnaires surtout au sein de l'Éducation nationale (60 000 postes). Son adversaire, F. Hollande construit son attractivité électorale sur la base de l'inversion de Sarkozy : lui va créer 60 000 fonctionnaires. Mais un acteur pol résolu qui

vient d'être élu et veut mener une pol conforme à ces promesses électorales va avoir du mal à modifier dans le sens de ces promesses le fonctionnement de l'E. Finalement, quand on additionne les 2 quinquennats, en matière d'évolution des postes, on voit une continuité entre les pol de N. Sarkozy et celles de F. Hollande concernant de fonctionnaires.

→ Mêmes types d'observations sur les politiques sociales, les hôpitaux. On s'aperçoit que chacune des crises / contrôles insatisfaisants renforce admin° de contrôle impulsée par l'opinion publique et les journalistes. Toutes les politiques de réduction de l'Etat se heurtent à l'augmentation des besoins exprimés sous différentes formes par les différentes périphéries de la gestion des secteurs de l'E. Finalement, sur l'évolution du périmètre de l'E, il y a accroissement constant de la place/périmètre de l'E et aucune pol ne peut restreindre le périmètre d'E (Forces qui travaillent à rebours ? Manque de volonté ?).

Schéma

Secteur associatif très riche, très bien subventionné.

Les pouvoirs publics ont un budget relativement réduit. 3/4 du budget : les CT et 1/4 le ministère, en sachant qu'une partie de ce budget est consacré à l'audiovisuel.

Le ministère de la culture agit davantage via un *effet de levier* que via le financement d'institutions. Dans ce secteur associatif qui comprend un très grand nombre d'associations, elles peuvent compléter leur budget issu des subventions avec la vente de produits particuliers.

Même sur une institution muséale telle que le *Musem*, on a un effet de coproduction des évènements culturels, des structures avec un budget pris en charge par des associations, des particuliers, etc. Des institutions culturelles émergent de cet ensemble de sources de financements. Les associations vont impliquer une multiplicité d'acteurs dans l'action culturel qui auraient pu ne pas être impliqués dans cette politique culturelle.

(1) Défisicalisation du mécénat

Au niveau des ministères, pas seulement celui de la culture mais aussi le ministère des finances qui défiscalisent les mécénats (à la hauteur de 60 - 66%).

Exemple : aux EU, les donateurs se mettent en scène via les médias locaux par un dispositif communicationnel financé via la défiscalisation de ces sommes.

(2) Dispositifs de l'UNEDIC.

Régime des intermittents du spectacle qui peuvent, dans la réalisation d'un certain nombre d'heures dans le cadre de leur emploi, indemniser des périodes de chômage. Ce sont des salariés supplémentaires embauchés à durée du spectacle. L'UNEDIC en finançant le chômage, finance la culture.

Mais réforme de ce système accusé de coûter trop cher. L'UNEF dit à l'UNEDIC et aux intermittents du spectacles, faite le par un budget propre.

Solvabilisation de 300 millions annuel.

(3) Une TVA spécifique

Un autre élément de l'action culturel qui est important, en co production avec le ministère de l'éducation sont els enseignant culturels. Pour faire vivre tout un tissu d'interprètes et d'intervenants de la culture, il faut une formation. Dialogique dans le contenu entre les associations du personnel, le ministère de la culture et le ministère des enseignements culturels. Il y a des métiers d'intermittents du spectacle qui prennent la forme d'un niveau d'engagement qui n'est pas total ou pas pour tout une carrière mais souci public pour un ensemble d'agents, d'institutions, d'org° associatives, de modalités de subventions et viabilisation de différentes de ces activités culturelles qui prendront différentes formes, y compris des formes qui n'apparaîtront pas comme des politiques culturelles.

III - L'histoire des politiques culturelles

A) La constitution d'un ministère de la culture

La politique culturelle, avant 1959, sans être totalement absente, existait de façon différente soit avec des secrétaires d'État éphémères ou d'autres alternatives. Il y avait aussi, sous la IV^{ème} Rép, une DG du patrimoine, une DG des beaux-arts, une archive nationale. Il y avait une activité administrative touchant des secteurs qui feront partie des compétences du futur ministère de la culture mais pas de possibilité de faire émerger une bureaucratie dans ce domaine car pas de continuité. L'essentiel de ces segments administratifs faisaient partie du ministère de l'éduⁿ nationale mais il y avait une priorisation des segments administratifs touchant aux enseignements primaire, secondaire et supérieur au détriment du secteur culturel.

Politique publique* : l'adm^o se donne pour mission de mener une action spécifique dans le secteur d'activité qui lui est confié. L'une des tâches du ministre d'un domaine est de faire exister cette action, de la rendre visible dans le débat public, de tenir un discours sur cette action publique. Le ministère de la culture va incarner le secteur. Malraux aura un ministère sur mesure et incarnera ce ministère.

Le ministère de la culture existe depuis 1959 (André Malraux) : arrivée de DG, fondation V^{ème} Rép. Une configuration politique particulière avec des relations privilégiées entre DG et Malraux. Initialement en 1958, Malraux est ministre de l'information. Le ministère de la culture n'est pas un des 1^{ers} ministères créés à l'arrivée de DG. Il dira une phrase un peu provocante pour la classe politique concernant la guerre d'Algérie ("Les malagas"). Il semble dès lors difficile de lui laisser le contrôle du ministère de l'information qui contrôle la télévision publique. Considérant ses relations avec DG, on lui crée un ministère pour le maintenir au gouvernement. Pour fabriquer ce ministère, on réunit un certain nombre d'administrations chargées de certains secteurs de la culture rassemblées dans une structure particulière :

- La direction générale des arts et des lettres dont la direction des musées de France, la sous-direction des spectacles et de la musique, le service des lettres service de l'enseignement et de la production artistique,
- La direction des archives de France,
- Service de l'enseignement et de la production artistique,
- Des segments de l'adm^o chargés de l'activité culturelle au Haut-Commissariat de la jeunesse et du sport,
- Le centre national du cinéma.

À l'époque, on s'attend à ce que ce ministère *ad hoc* disparaisse aussi vite qu'il a été créé, c'est-à-dire aussi vite que Malraux perdra la faveur de DG. Témoigne de la création de ministères selon la volonté des gouvernements (cf 1980 : ministère du temps libre). Pour les observateurs politiques il s'agit d'un "faux ministère" sans budget ni moyen, pour les observateurs journalistes, c'est un "ministère gadget". Ce qui surprend les observateurs c'est qu'il va **survivre aux guerres administratives et de ministères**, que le travail de directions hétéroclites qui perçoivent leur arrivée dans un autre ministère comme un "arrachement" à leur ministère d'origine, va finalement se poursuivre. Cette organisation se conserve selon des logiques qui vont être liées à la survie de Malraux dans différents gouvernements (maintien de l'équipe DG - Debré - Pompidou pendant 10 ans). Ce maintien permet à Malraux de renforcer son influence, de lancer de nouvelles politiques (Maisons des jeunes et de la politique par exemple). Ce ministère apparaît finalement utile dans les innovations politiques sous DG parmi d'autres permettant la rationalisation des politiques de l'État. Ces politiques sont rendues visibles dans la sphère publique et à l'étranger.

Donc, caractère accidentel de cette persistance du ministère de la culture du fait des opportunités politiques et des conditions politico-administrative qui le permettent :

- Idée que la culture doit être démocratisée,
- Mais lacune, le ministère n'a pas la main sur les pratiques culturelles motrices, ni accès à la reconfiguration d'un enseignement culturel au sein des collèges et des lycées. Il n'a pas la main sur la

culture enseignée à l'école, ni sur la culture populaire = une partie des sous bassement de la politique culturelle échappent au ministère.

La culture est présentée comme un bien universel (auquel tout le monde pourra avoir accès) devant être apporté à une population qui ne disposera pas d'apprentissage spécifique mais qui devra en reconnaître la valeur. La valeur des biens culturels soit s'imposer d'elle-même, pas besoin de pédagogie.

Tout le monde ne pouvait pas accéder aux biens culturels pour des raisons éco, financières ou des raisons d'habitude de côtoiement des musées, etc. mais pourront y accéder du fait de politiques d'abaissement des prix des musées, des chaînes de télévision vulgarisant des œuvres classiques. Cela ne nécessite pas d'avoir une pratique culturelle personnelle. Dans les positionnements de l'effort du ministère de la culture sous Malraux, il y a la volonté de mettre à la portée de chaque citoyen les produits culturels qui apparaîtront comme tel aux yeux des citoyens du fait de leur valeur culturelle contenu dans l'œuvre elle-même plutôt que dans un rapport qui serait savant ou éducatif des œuvres présentées au public.

Dès lors, la démocratisation culturelle, aux vues de ce discours, est-elle un échec ? La réponse est positive si on regarde la fréquentation des musées, des lieux culturels. Mais pas un échec si on considère que ce discours de la démocratisation culturelle est le seul que peut donner le ministère de la culture en tant que rassemblement de plusieurs secteurs à la responsabilité du ministre. Finalement, on a un discours qui ne peut pas être fondamentalement différent d'un ministère un autre car pas de possibilité de l'enseigner à l'école.

Le ministère de la culture prend en charge les bibliothèques à partir de 1975. Après 1981, le BNF est donné au ministère de la culture et enlevé au ministère de l'éducation.

Dans le **domaine de l'audiovisuel** : dans le cahier des charges des 1ères télévisions, la démocratisation culturelle passe notamment par la création d'œuvres de télévision passant par des romans classiques (actions de vulgarisation). Possibilité de diffusion des références avec un nombre de chaînes très limitées qui limitent le choix des téléspectateurs mais aussi à être exposés aux politiques de diffusion du ministère de la culture.

Le ministère de la culture a une surface bureaucratique réduite (0,4% budget de l'État, 400 fonctionnaires au début des années 1960), très peu de missions. Bureaucratisme lent. La possibilité de faire carrière en changeant de poste est limitée. La vie de l'administration peut se décrire comme une guerre bureaucratique entre les ministères, les bureaux, etc. concernant le budget, la gestion de projets, etc. Ceux qui mènent ces guerres bureaucratiques pensent que de telles missions seront mieux prises en main sous leur ministère que celui d'autrui. Créer un ministère, c'est prioriser un segment d'action publiques, des missions (moyens, budget, fonctionnaires), qui seraient moins bien assurées sous la tutelle d'un autre ministère selon les priorités de celui-ci. Cela ne se fait pas sans résistance.

Exemple : le ministère de l'éducation va prioriser l'action éducative, les bibliothèques, etc.

Quand l'État va entreprendre une nouvelle action, il est très difficile de le faire sans la création de nouveaux ministères qui auront des moyens et budgets propres, réguleront des secteurs nouveaux, créeront de nouvelles lois, etc. C'est l'histoire de l'action de l'État.

Fin 19ème, début 20ème siècle, les ministères seront souvent issus du ministère de l'Intérieur. Il ne faut pas considérer l'histoire de l'État de manière anachronique car l'histoire de cette chronologie administrative, de réactions de services qui géreront de nouveaux secteurs, montre la création de nouvelles missions.

Le périmètre de la culture est donc dû aux conditions d'émergence de ce ministère, à ce que pouvaient obtenir ce ministère. Ensuite, le développement du ministère de la culture sera opéré sous les PR et PM successifs qui redéfinissent les périmètres du ministère pour y faire entrer de nouveaux espaces de régulation.

1975 : les bibliothèques entrent dans le périmètre y entrent : c'est une victoire.

1978 : La télévision y entre mais sous des conditions particulières : c'est toujours ministère de la culture ou de la communication mais cela fait entrer la télévision sous la tutelle de la communication. C'est une semi-victoire. La télévision lui est ajoutée à condition qu'elle relève de certaines logiques liées à la compétence, à un résultat, une logique entrepreneuriale face à des chaînes privées. Les logiques de dvppmt de la TNT = doit être une industrie rentable.

Guerres intestines de ministères, arbitrage de priorité

Les missions que doivent prendre en charge l'action publique sont définies selon la répartition des compétences dans des structures bureaucratiques toujours en évolution.

On peut définir un espace public composé d'un ensemble d'adm°, qui peuvent conduire leurs politiques.

Un **champ bureaucratique** est un champ hiérarchisé, plus ou moins prestigieux qui vont mener leurs politiques. Relations de coopérations mais aussi de rivalités. En fonction des rapports de force dans ces champs bureaucratiques, chacun va pouvoir imposer ses pdv, ses idées, etc.

Démission de **De Villiers** qui a claqué la porte du ministère Macron car se sentait défavorisé dans les arbitrages budgétaires rendus : "*on ne va pas se faire enculer par les mecs de Bercy*".

Un **arbitrage des priorités** se fait selon une évaluation des rapports administro-bureaucratique, des rapports de forces.

De ces expressions, des demandes d'arbitrages et des négociations au sein des gouvernements, découle l'action réelle de l'État, les ministères favorisés au détriment d'autres, l'argent qui est dépensé, etc. C'est un système dans lequel la dépense publique, la priorisation de l'action publique va dépendre de la manière par laquelle chaque ministère va pouvoir rendre visible son ministère.

Le classement de sortie de l'ENA va rendre visible le classement entre les ministères, les corps d'État. Les administrations choisies en 1ères sont les plus désirables. Les premiers de classement vont se diriger vers les administrations qui leur offrent les perspectives les plus attirantes, les perspectives d'évolution de carrières, de promotion les + attractives.

Sauf exception : exemple de Martine Aubry.

Au fil du temps, ministère de la culture connaît un dvppmt significatif, ses actions et son budget vont évoluer (dans les années 1990 : objectif de 1% du budget de l'État). Une bureaucratie spécifique se constitue. Les anciens services hérités d'autres ministères vont être cassés, segmentés, réorganisés pour remplir les missions nouvelles que se donnent le ministère de la culture.

Cela se traduit par la constitution d'une communauté de fonctionnaires qui y est dédié, à un accroissement du budget qui en fait le partenaire indispensable à la création de nouveaux projets d'équipements, d'évènements culturels, etc. Finalement le ministère engendre davantage de politiques culturelles que son importance pourrait le laisse repenser.

Effet darwinien car ce budget finance des projets culturels qui n'auraient pas pu être mis en place sans ce financement. Le financement de certains de ces projets culturels aurait pu être pris en charge autrement par des collectivités territoriales.

- **Fédération nationale des centres culturels communaux** (Delajoure), sous le contrôle des élus, se donnent comme mission, comme logique de fonctionnement, d'être au service de la demande culturelle qui émane des administrés, des usagers, de pratiques amateurs venant d'en bas. Elles sont financées par ces centres culturels communaux dans une logique de demande sociale, d'enrôlement des maires en fonction des subventions proposées aux centres culturels communaux.
- Autre politique culturelle possible promue par le ministère de la culture qui ne cherche pas une politique culturelle amateur. Il ne veut pas de politiques de subvention provenant des collectivités locales. Le ministère de la culture, en créant les **Maisons des jeunes et de la culture** veut encourager la haute culture et pas la culture d'amateurs, à travers des spectacles

vivants par exemple qui sont subventionnés. La haute culture nationale est financée par les ministères au travers des Maisons des jeunes et de la culture.

La politique culturelle du ministère de la culture engendre des effets d'éviction sur la p° culturelle car de façon croissante, les effets de levier de ces politiques financières font que le budget culturel des structures locales sera consacré au financement de politiques culturelles définies par le ministère de la culture.

Le résultat des politiques culturelles sera moins la démocratisation que le renforcement d'une culture unifiée et un accès des élites locales à la culture légitime à travers des opérations de développement et de subventions ciblés. Alors qu'avant on avait une nette différence des élites parisiennes et régionales, on a maintenant une homogénéisation. Résultat réel, tangible mais qui ne correspond pas au discours de démocratisation. Mais finalement, peut être que sur 40 ans de politique culturelle, c'était le seul objectif atteignable pour une adm° de la culture. Cela a des **effets sur notre façon de penser**. Les catégories par lesquelles les français pensent la culture sont différentes de celles de nos voisins européens. En France nous pensons, que la culture doit faire l'objet de l'action de l'État qui organise des spectacles, des festivals, etc.

La création d'un ministère de la culture est le résultat d'un rapport particulier aux effets de stratification sociale dans la culture mais au bout de 60 ans d'années sous le ministère de la culture, vision différente parmi les français.

Chapitre 4 - Les politiques d'aménagement du territoire et de grands travaux

On a vu précédemment que les adm° ont commencé à contrôler les activités ordinaires des agents économiques à travers les **mécanismes du marché économique** qui permettent de donner une large autonomie aux agents éco mais avec des règles à respecter en contrepartie (mécanisme de régularisation juridique, les mécanismes empêchant les cartels, les ententes éco, etc.). Chaque segment, pour être efficace, doit être pris en charge par une adm° efficace. Les administrations de réglementarisation des marchés sont des institutions publiques qui régulent les agents privés.

Ce mécanisme permettait de contrôler l'activité des agents éco tout en vérifiant des exigences *ex post* (de droit du travail, environnementale, de tenue d'une administration. Mais cette régularisation par les marchés ne contrôle que les **formes d'intervention ordinaires des agents privés** et cela va laisser un certain nombre de missions ou de projets que vont se donner les adm° publiques, qui sont difficiles à remplir par cette forme d'organisation car les agents privés pouvant agir à leur guise. Seules que les actions solvables pourront être mises en place.

Un ensemble d'actions que les adm° publiques trouveront pertinentes à mettre en œuvre (nouvelles infrastructures, nouvelles villes), qui ne pourront pas être réalisées sous l'égide du marché devront être mis en œuvre sous l'égide d'une politique publique spécifique.

On va définir des politiques spécifiques :

- Aménagement du territoire : le tunnel sous la Manche.
- Aménagement de villes : le grand Paris.
- Aménagement de la défense à travers la mise en place d'EP gérant la dépense.

Les adm° publiques vont devoir coordonner les agents éco privés pour réaliser ces projets. En temps normal, le marché suffit mais pour réaliser ces missions, l'État fait les faire entrer dans un autre cadre par la définition d'institutions spécifiques qui vont être chargées de contrôler l'intervention des agents privés (délégation, etc) de manière à solvabiliser leurs actions.

C'est seulement à partir du **19ème siècle** (impôts de l'État, rapidité de l'évolution de ce qui peut être visé par des politiques particulières), que des projets d'ampleur de travaux, de transformation pris en charge par l'État : construction d'un réseau national. L'État va mobiliser des ingénieurs, des entreprises, des capitaux, des compagnies autoroutières, de voies ferrées, etc. Ce modèle de la routine réglementaire, défini par les marchés émerge en Europe et aux EU, et va définir une forme différente

d'action publique. Il s'agit de rassembler des formes juridiques ou d'actions différentes sous différentes catégories (plan neige, lois littorales).

Moodle : résumé sur le marché.

Ces modes de gestion sont transversaux car concernent les gouv de gauche comme de droite.

L'idée est de faire une opposition entre les modalités classiques de gestion des agents publics des acteurs pris à travers des adm°. Les adm° publiques disposent d'un outil particulier qui n'apparaît pas comme un outil d'État mais comme une forme spontanée d'org° de l'économie : les marchés. Ils font l'objet d'un grand nombre d'interventions de l'État (droit du travail, imposition des normes de comptabilités unifiées avec les plans comptables, normes environnementales. Les éléments de régulations sont assez lourds, nombreux, coûteux et font l'objet de controverses dans le débat public du fait de leur poids excessif et ne sont pas accusés d'inefficacité derrière le poids des normes et des règlements.

Il ne s'agit pas ici de déterminer quelle est la bonne façon de fonctionner des adm° publiques mais de constater un alourdissement des activités régulatrices des activités de l'État qui pèse sur l'org° des E privées.

Les adm° publiques ont développé un ensemble d'organismes chargés de mener ces opérations de contrôle du marché : voir que le marché fonctionne selon les règles de la concurrence. Ces effets de marché ne sont pas simples à produire car les acteurs pris dans ces régulations de marché tentent de différentes façons de contourner ces règles. Les adm° de la concurrence jouent un rôle important pour démasquer les cartels, les punir. Exemple : direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression de la fraude, la DG concurrence au niveau européen, l'agence sanitaire de l'alimentation, la Banque de France, l'inspection du travail. Ces adm° emploient beaucoup de fonctionnaires et sont chargées de faire en sorte que les particuliers et les sociétés se conforment aux règles qui leur sont imposées à travers la régulation de leur conduite.

Nous allons analyser ce processus sur un fond de l'institutionnalisation du monde social car on passe du 19ème s d'une société où il n'y a que des agents indépendants, des agriculteurs et commerçants qui ne sont pas salariés, qui ne sont pas employés par des sociétés ou des adm°. Mais à partir du 19ème s et demi, les acteurs éco travaillent sous des missions productives des E ou sous les administrations. La productivité des salariés sous des E bénéficiant d'une spécialisation des fonctions, est beaucoup plus importante qu'elle ne l'était au début du 19ème siècle. Adm° publiques et sociétés privées sont adossées mutuellement et concourent conjointement à l'org° des sociétés, à la production, à la diminution de ses effets corollaires négatifs.

L'État concourt à la régulation, au contrôle des E privées. C'est la forme de régulation classique et routinière des agents éco par les adm° publiques. Domaine de contrôle par domaine de contrôles, ces adm° sont chargées de garantir à l'État, au citoyen, le bon fonctionnement normé des espaces éco. On va constater qu'il y a un certain nombre de projets que l'État va se donner mais qui ne vont pas pouvoir être gérés de cette manière. Soit car ils sont d'utilité publique mais trop massifs, mobilisent trop de K et de rentabilité trop incertaines = les acteurs privés ne se lancent pas dans de tels projets. Les adm° publiques souhaitent conduire ces actions mais elles ne peuvent pas être réalisées à travers une mobilisation ordinaire des sociétés privées permettant à l'État de réaliser des projets de dimension inférieure.

Exemple : construction d'infrastructures de ports, d'aéroports, de villes nouvelles, le tunnel sous la Manche.

Ces adm° publiques entrent dans ce type de projets avec une autre forme de mobilisation des forces publiques et privées, avec un ensemble de techniques qui vont permettre aux adm° publiques de mener à bien ces projets : politiques d'investissement à grande échelle, politiques publiques. Il faut rassembler ces politiques dans une analyse unique pour voir comment les adm° publiques peuvent se placer dans le cadre de ces réalisations exceptionnelles. Le gouv va créer des adm° spéciales, exorbitantes du droit ordinaire qui vont desservir les autorités administratives et politiques légales, qui vont pouvoir concevoir ces projets, en se dispensant de toutes les autorisations des CT et des maires concernés.

Enquête d'utilité publique,

On trouve cela en France mais aussi dans d'autres pays qui ne sont pas réputés pour financer des projets publics.

Exemple : réseau autoroutier américain financé par une initiative fédérale sous Eisenhower. Travaux s'étalent sur 35 ans. Le résultat est la construction d'un réseau automobile cohérent reliant les différentes villes.

Permet l'expropriation des pro prioritaires terriens

Exemple : construction des Pôles d'air aux PB qui souhaitent agrandir la surface disponible (agricole et surface de bâti). Cela permet la conquête sur la mer d'un certain nombre de territoires. Ces projets ne peuvent être assumés que pas les autorités publiques.

Exemple : en GB, dans une perspective de transformation du paysage urbain du fait d'un amassement des pop° autour de la capitale : *new towns* : construction de villes nouvelles autour de Londres pour décongestionner l'espace urbain londonien et de rationaliser l'utilisation du territoire britannique. Pour gérer le territoire, il est nécessaire d'avoir une réflexion planificatrice pour qu'il n'y ait pas un pb de sur urbanisme dans les capitales, il faut laisser les populations créer de nouvelles villes.

J-F Gravier, *Paris et le désert français* (1947) : ouvrage séminale de tout un ensemble de politiques qui va être le point d'appui culturel, scientifique qui sensibilise la classe politique et les adm° publiques aux pb d'aménagement du terr, de gestion des populations. Planifie les pol d'aménagement du terr. Perçoit l'hypertrophisme de Paris et réflexion sur le dvppmt des villes de Province. La concentration de la pop° de Paris et l'augmentation de sa population. Autre discours sur la force des villes importantes : Il est plus nécessaire d'optimiser la pop° d'une capitale (accueillir des pop° différentes avec production d'un soft power s'étendant au-delà de l'aire urbaine et du pays en question). La concentration de ces ressources, de ces savoirs faire = production de richesses importantes et propres. Ici, on dit que la concentration humaine dans le cadre de la région parisienne et à Londres devient trop important car assèchement des villes et régions de provinces. Cela nécessite des pol de correction, d'où la mise en œuvre de 2 entités d'aménagement :

- **Le district de la région de Paris** qui va gérer toute la rationalisation de l'urbanisme en France dirigé par Paul De Louvriev, figure classique des grands commis de l'État (presque au rang ministériel qui exercent une influence sur les pol publiques d'adm° > élus du fait de leur durée d'exercice).

- **La DATAR** : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, créée en 1963. S'occupe plutôt de l'aménagement du territoire en Province qui est initialement dirigé par Olivier Guichard en 1963 et 1968 qui deviendra ensuite ministre.

2 projets conduits par la DATAR qui vont nous apparaitre comme relativement anodin maison va s'en servir comme exemple pour voir comment les adm° publiques vont pouvoir se donner des missions d'équipement qui vont apparaitre comme des prérogatives allant au-delà des politiques publiques mais qui vont jouer sur les modalités d'aménagement du territoire prises en charge par les politiques publiques :

- **Le plan Neige** (1964 - 1976). Est-ce que c'est le rôle de l'État de construire des stations de ski ? À l'époque oui. Construction ex nihilo de plusieurs stations dans les Alpes pour un montant total initialement prévu de 300 m° de Francs. L'idée est que les zones de montages connaissent des difficultés éco, nombre de lits peu importants et période de croissance éco = demande des Fr de passer des vacances de neige augmente. La DATAR et les adm° de a reconstruction et de l'équipement lancent 3 plans quinquennaux (une des manière dont s'organisent pas les adm° publiques la réalisation d'action publique). Ces plans neiges vont déboucher sur la constitution ex nihilo de nouvelles stations à une altitudes bien supérieure à celles des anciennes stations. Définition des sites, expropriation des propriétaires, mobilisent des K, aménagent des routes pour y mener, sélectionnent des promoteurs pour construire ces promoteurs et proposent aux banques de financer ces promoteurs. de A à Z, la puissance publiques est en charge de ce projet. On voit se dessiner les modalités de ces projets.

Cela prend la forme d'adm° spécifiques. La SEATM : service touristique pour l'aménagement de la montagne. On créé une entité juridique spécifique avec un directeur à la fois politique et technicien

(Michel). Ce service sélectionne des sites. Les communes peuvent prendre en charge les remontées mécaniques ou des compagnies privées (La compagnie des Alpes).

La France se retrouve dotée du plus grand domaine skiable au monde, rivalisant avec celui des EU et une capacité touristique très forte et des remontées : économie de montagne spécifique, constitution du plus grand domaine skiable européen. L'objectif n'est pas le maintien des pop° en montagne mais plutôt constitution d'une éco touristique qui va déborder les pop° situées en contre-bas des stations. Autre démographie des pop° de montagne avec des touristes, dont étrangers.

- La mission interministérielle de l'aménagement du littoral du Languedoc Roussillon (mission Racine, du nom de son respo Pierre Racine), chargé du dvppmt du littoral de la région. Mission créée en 1963 suivie et chapotée par la DATAR, liée au conservatoire du littoral qui est chargé d'entretenir les terrains aquatiques qu'il fut protégé, encadrée par des lois littorales.

Conservatoire du littoral : entité publique indépendante chargée d'acheter des terres qui seront ensuite non constructibles et éventuellement dédiées à des réserves naturelles, fondé sur un modèle brit : des recettes produites sur un territoire ou dans un État vont pouvoir être dupliqués, copiés pour servir des buts équivalents mais parfois, substitution des modes de gestion, des savoirs au cours de congrès internationaux (des États mais aussi des intervenants semi-publics, des agents indépendants). L'idée est de racheter des sites naturels ou des châteaux, des demeures, etc. Cela va être une des 1ères opérations de la DATAR, il s'agit d'ouvrir aux touristes une cote du littoral mais aussi de préserver le littoral du Languedoc (cela va être une des modalités de discours de ces politiques). Plan neige utile à la prospérité des zones.

Ces politiques sont des politiques à justificatif double avec le dvppmt du tourisme de protection des paysages. Pour le Languedoc, l'idée est de promouvoir une forme d'urbanisme en rupture avec les modes d'urbanisme en Méditerranée (anarchique, cote livrée aux promoteurs). C'est pour rompre avec cette façon de gérer l'accroissement du tourisme sur le littoral, que ce projet de sonne pour mission de favoriser la construction de nouvelles stations balnéaires mais d'interdire la construction en dehors (espaces restreints). Opération chargée de rassembler les investissements sur des zones réduites mais réduites sur l'ensemble du territoire. Mais en même temps, cela amène de nombreux touristes dans ces espaces = ces 2 missions ne peuvent pas être remplies en même temps. Peut-être que sous couvert de protéger ces espaces, c'est plutôt le tourisme qui est promu. Cela peut se traduire par des opérations de démoustiquage.

La Grande Motte est confiée à un seul architecte, Jean Balladur. Unité architecturale mais décrié. Ce qui permet cette unité architecturale est le dispositif centralisé, la zone d'aménagement concernée. Ces deux plans sont des opérations très emblématiques de la DATAR mais aussi, des politiques qu'on a oubliés comme politique (la logique de production est sortie des mémoires, on ne perçoit plus ces constructions comme étant des plans concertés d'origine publique).

Parallèlement à ces opérations, la DATAR s'intéresse à la décentralisation industrielle avec l'idée que Paris concentre les opérations et les emplois. But de déconcentration industrielle et de limiter la croissance industrielle en région parisienne de manière que les projets nouveaux soient plutôt investis en Province et que les pouvoirs publics arbitrent plutôt dans la voie de l'installation en province plutôt que de rénover ou élargir des zones industrielles anciennes dans la capitale.

Les autorités publiques auront une autorisation à donner : soit oui pour que les E s'installent en région parisienne ou non et on conseillera à l'E de construire son industrie en région (Picardie, Nord de la France ou à l'Est privilégié). Politique qui paraît exotique car dans l'europanisation des politiques publiques, mondialisation de la prod°, l'idée que la puissance publique va pouvoir ordonner aux e de s'installer dans une zone plus qu'une autre relève d'une politique antérieure. Mtn l'État ne peut plus le faire.

La planification portuaire autour de 4 grands ports : Dunkerque Nantes, Antifer, Fosse-sur-mer. Les ports sont des portes d'entrée commerciale et en termes de voyageurs sur le territoire, la rentabilité

publique quand les installations portuaires sont importantes. Port d'Antifer pour les pétroliers de 1972 - 1976, port de Fosse-sur-mer.

Aéroport de Roissy, décidé en 1964, inauguré en 1974. Actualité récente : faut-il le privatiser ou le laisser public ? Débat sur le basculement d'un mode de gestion exceptionnelle (pilote par l'état) à un mode de gestion ordinaire : on laisse à l'état de gérer des éléments dont l'initiative de la construction n'aurait pas pu être laissée au secteur privé mais dont l'initiative de gestion peut être laissée au privé.

Plan autoroutier français : construction sous l'initiative publique puis même débat : une fois les autoroutes construites, il n'y a pas lieu qu'elles soient toujours gérées par l'État, elles peuvent retourner au secteur privé. Les E de réseau : électricité, transport, compagnie d'eau : débat des économistes sur le bien-fondé de confier au privé ces infrastructures de réseau car création de monopoles naturels (pas rentable et pas rationnel de construire 2 réseaux différents).

La question est le basculement entre le projet déclaré d'utilité publique organisé et financé par les autorités publiques dont la construction est très difficilement prise en charge par le secteur privé, dans quelles conditions les opérateurs publics vont pouvoir les confier au secteur privé. La puissance publique, car elle veut favoriser le transport, la circulation, va prendre en charge tout un ensemble de missions.

1960 : 1er plan directeur d'aménagement du réseau routier, 3 500 km d'autoroute dont 2000 réalisés avant 1975, 15 500 km de routes importantes, financées par fonds publics. C'est un projet qui équivaut à une subvention de l'État au secteur de la route. Phénomène de *path dependency* : tout un ensemble d'investissements, de créations initiales, utilisation d'un certain nombre de méthodes qui contraignent les usagers suivants. Indispensable de recourir à l'automobile. Politique de facilitation de l'usage des transports d'ont l'automobile phénomènes de dépendance avec construction des centres commerciaux en dehors des villes, espacement des zones d'habitation avec les zones de travail. Difficile d'inverser ce phénomène après coup.

Exemple : septembre 1958, **constitution d'un EP pour l'aménagement de la défense (EPAD)** qui va avoir pour mission de créer le quartier d'affaires dont Paris a besoin. Il est placé en périphérie (inverse de Londres : quartiers d'affaires et tours de bureaux construites à la *City*, au centre de Londres). Ces grandes tours ont été autorisées par le gouv mais il s'agit d'opérations immobilières ponctuelles. Le gouv français souhaite placer ce quartier d'affaires en dehors du Paris historique qui a été historicisé. Objet de débat : la solution aménagée par Londres n'est-elle pas plus dynamique ? La construction du quartier obéit à la définition d'un EP spécifique qui conduit le projet de A à Z (comme on le disait avant). 1ère génération de tours à partir des années 1960, 2ème génération à partir des années 1970 + tous les éléments de planification dans les transports collectifs.

Le district de la région de Paris a pour mission de prendre en charge la décongestion de l'espace parisien avec la constitution de villes nouvelles sur le modèle des *new towns* du Great London (plan Abercrombie de création de villes nouvelles).

Les projections qui sont faites pour Paris dans les années 1947-1950 sont inquiétantes.

Variabilité des politiques et des discours selon les dangers et les apports que chacune des démarches va apporter.

Cette politique réside dans la constitution d'ensembles urbanistiques portant sur un ensemble de communes qui doivent être d'accord pour entrer dans cet ensemble de villes nouvelles. Les maires et CT devront être dessaisis de leur pouvoir de refus, de décision. Paris va reprendre la main et imposer aux communes des politiques d'aménagement de grande ampleur.

Ces constructions de villes nouvelles sont parallèles avec les grands ensembles qui vont être des opérations plus réduites qui s'ajoutent aux villes nouvelles. Les villes nouvelles sont des opérations d'initiatives publiques et les opérations de grands ensembles sont des opérations ponctuelles. Ces constructions et transformations de l'urbanisme dans la région parisienne = problèmes de concentration de populations non qualifiées avec problèmes de chômage et géré par des politiques spécifiques de la ville. Difficile pour le gouvernement d'envisager au préalable l'ensemble des problèmes susceptibles d'arriver.

Le projet du grand Paris est le recyclage du même type de pop° urbaines.
On a analysé l'action d'un certain nombre d'institutions (DATAR créée en 1963, District de Paris).

On va maintenant s'intéresser au tunnel sous la Manche et au Grand Paris qui représentent pour l'État français, les projets nécessitant la levée de fond la plus importante depuis 30 ans. Nécessite mobilisations adm, des CT, des capitaux (à la fois sous forme de crédit publics, d'emprunts, etc.). Les 2 modalités de financement sont totalement différentes.

Reprise du projet d'aménagement du grand Paris notamment du fait du District.

- **Tunnel sous la Manche** : sous-direction franco-britannique.

Le RU est sous M. Thatcher, qui ne voulait pas engager la moindre Livre de l'État brit dans le projet. On a une action d'un côté **pilotée, encouragée par les États** (qui encouragent les organismes privés comme les banques, les sociétés de construction et apportent leur **garantie**) mais d'un autre côté dans laquelle les États ne vont **pas investir d'argent public**.

Structure en **3 étages**.

(1) Un étage d'entreprises de BTP, 5 britanniques et 5 françaises qui proposent leurs concours et dépasseront le budget. Tout d'abord avec les entreprises de BTP et dans la passation des entreprises publics, c'est le mieux disant qui l'emporte, pour construire le moins cher possible. De façon traditionnel, ces E dépassent le devis qui leur a permis d'obtenir le marché. Ce **dépassement** doit faire l'objet d'un **avenant au contrat** et c'est toujours le commanditaire qui paie le surcout des travaux. 5 entreprises britanniques et 5 françaises proposent leurs activités. Plus le projet important et plus le dépassement de devis est important mais c'est normal. D'autres parties prenantes doivent alors combler le surplus.

(2) La société Eurotunnel car les britanniques ne veulent pas engager d'argent public. La société est privée et se finance à travers la distribution d'**actions dans le public**, recourt aussi à des **banques** pour compléter son financement. La société *Eurotunnel* possédée par des actionnaires va ensuite emprunter de quoi assumer le cout des travaux. Le **cout des travaux augmente**. En plus des couts supplémentaires, on a aussi un dépassement de la durée, un retard dans la mise en exploitation. Le cout de l'action des actions *Eurotunnels* était à 8€ puis passe en dessous de 1€. Le cours est divisé par 10 au total, ruinant les petits porteurs.

(3) Les banques. Il existe auj des dettes pour ce tunnel avec un actionnariat très dispersé qui ne peut pas rembourser les banques aux échéances prévues. Les banques vont progressivement remplacer les dettes en actions = les banques deviennent les actionnaires et donc les propriétaires du tunnel.

--> Les "*marionnettistes*" sont la France et le RU qui sont là en cas de difficultés pour que le projet aille au bout et pour que les opérateurs du projet soient sécurisés.

--> Le résultat est que le tunnel est construit sans financement public. Les 2 États bénéficient finalement d'un équipement entièrement construit, équipé sans que l'État n'ait eu à le financer, ce qui implique des péages, des couts supplémentaires. Les gagnants sont les banques, les sociétés de BTP qui bénéficient d'un équipement nouveau sans que la puissance publique ne leur avance de l'argent.

Le financement du tunnel relève de formes mises en œuvre de ces grands projets des aménagements du territoire. Des structures spécifiques sont mises en œuvre pour organiser l'opération souhaitée par le gouvernement qui en est le maître d'œuvre, assume les risques financiers. Définition de règles spécifiques qui ne vont s'appliquer qu'à se prêt là avec des expropriations, des déclarations d'utilité publique qui rendent le projet extraordinaire (cas exorbitant du droit ordinaire) et rendent possible un investissement non traditionnel. **Les gouv définissent une structure juridique particulière pour que les E viennent** : L'intervention publique sovabilise, rend possible les projets qui ne peuvent pas être accomplis à travers la régulation ordinaire des sociétés privées (structure juridique spécifique). L'appui des structures publiques est nécessaire pour apporter des garanties aux investisseurs privés. Historiquement, cela passe par une **délégation par contrat** de projet mais avec des garanties offertes

par la puissance publique du rendement des capitaux. Les sociétés privées, pour investir, ont besoin de garanties leur assurant que le projet sera rentable.

Ici, on a 2 États qui cherchent à produire une infrastructure de grande ampleur inaccessible aux E privées, qui vont définir un **cadre juridique**. Les investisseurs, même si contractuellement n'ont pas la certitude qu'en cas de difficultés, les États français et britannique viendront à leur secours, vont considérer que leurs arrières financiers sont assurés. Les États se sont engagés à ce que ces infrastructures existantes viendront à leur secours et solvabiliseront leurs investissements.

Le "*Grand Paris*" est un projet d'aménagement très classique visant à transformer la région parisienne en une grande métropole mondiale du 21^{ème} siècle, équivalent à ceux de Delouvrier (villes nouvelles). L'idée est de reproduire dans les années 2020-2030, ce qui avait été fait en matière urbanistique (même méthode, même type d'éléments planifiés) et d'étendre les réseaux de transports publics parisiens (200 km, 68 gares, 32 milliards de financement prévu mais ce sera davantage).

La gouvernance de ce projet est *ad hoc* car va être créée un **Conseil du Grand Paris** dans lequel les élus d'Île de France vont pouvoir débattre, donner des subventions, définir des impôts locaux pour rembourser les emprunts à venir, arbitrer les différends entre communes (car certaines seront gagnantes, d'autres moins) avec des agents de constructions de nouveaux quartiers, de construction immobilière liées aux placements des nouvelles gares, à la construction de nouveaux quartiers, de projets immobiliers.

Ce projet a aussi pour effet de **priver certaines communes de bloquer/ralentir le projet** car toutes les décisions sont prises au Conseil du GP. Cela peut déboucher à terme sur la transformation de la structure des CT ("*millefeuille des CT*"). Ici, l'une des possibilités sans mettre en cause un étage spécifique du millefeuille administratif, serait, de la même façon que Paris avait absorbé un certain nombre de communes limitrophes, de constituer une commune parisienne à une échelle plus large qui engloberait toutes les communes derrière le périphérique. Ce serait un gain politique (communes encrées à gauche ou à droite). On mènerait une opération de planification urbaine et d'appropriation à LT des budgets selon son camp politique.

Dimensions multiples : urbanistiques, transport, gouvernance avec la constitution de structures spécifiques qui vont arbitrer différemment, soit avec les protagonistes existants ou en les écartant de la prise de décision, les empêchant de s'opposer à certaines décisions.

--> Tous ces projets représentent une levée de fond pour les entreprises française depuis une trentaine d'années et mobilisent les administrations, les CT, des capitaux (à travers des emprunts et des crédits publics).

C° : Ce chapitre doit être compris comme **articulé au chapitre de la régulation des marchés par le gov**. Les acteurs publics régulent de différentes manières l'activité éco. L'activité éco ordinaire est régulée par le marché qui cherche à faire apparaître le caractère positif de l'auto régulation. Le but est que le marché fasse bénéficier les utilisateurs d'un abaissement des prix par une mise en concurrence des acteurs éco.

Mais cette régulation par le marché n'est pas suffisante pour la mise en œuvre de beaucoup de projets de grandes dimensions qui ne peuvent pas être endossés par le secteur privé. Les adm° publiques interviennent dans ces projets, définissent un cadre particulier pour mener à bien ces projets d'infrastructure leur permettant de mobiliser les agents privés, de les solvabiliser, de les mobiliser à une échelle plus grande.

Les adm° publiques recourent à d'autres mesures, extraordinaires, exorbitantes du droit commun qui prennent des formes différentes. On a ici une structure originale qui aura des effets surprenants pour certains participants du projet mais ce qui intéresse l'État, c'est le résultat (existence de l'infrastructure). On a des dispositifs qui prennent des formes différentes, des structures financières des niveaux de garanties spécifiques mais qui se caractérisent par des traits communs :

- Le dessaisissement des autorités politiques ordinaires (coll locales) qui sont dessaisies de la capacité d'appeler ou de refuser,

- La condition d'une entité *ad hoc*, transversale qui est chargée de superviser le projet (District, Datar, EHPAD, Conseil de Gouvernance du Grand Paris).

- La coordination du secteur privé qui permet de réaliser le projet privé. C'est la coordination des forces d'une pluralité d'E privées garantie par la structure *ad hoc*.

- La mobilisation d'un plan de financement, d'opérations de financement qui garantissent que le projet arrivera à bout. C'est la solvabilisation du projet.

La puissance publique va pouvoir se donner des projets selon la perception de ses besoins et pour cela, recourir à des plans de mobilisation qui se juxtaposent aux entités éco de gestion du marché.

Question : *Comment l'État peut réguler/contrôler les aspects différents de la vie éco selon l'importance de chacun des éléments d'orientation qui intéressent le régulateur ?*

Chapitre 5 - Les politiques de l'environnement

Le **ministère de l'environnement** est créé en **1971**. Il a récemment fusionné avec le ministère de l'aménagement. *Quelles en sont les conséquences ? Comment gérer/concilier les logiques du développement de l'activité économique et les logiques de préservation de l'environnement ? Quelles sont les effets indésirables de cette fusion ? Quelles régulations en matière d'équipement ?*

Les q° d'environnement sont davantage visibles depuis l'internationalisation de la gestion des questions climatiques et l'émergence de mobilisations internationales autour du climat. Depuis 30 ans sont organisées des conférences internationales autour du climat (Kyoto, COP, etc.).

On voit émerger une préoccupation générale des gouvernements autour du climat. On va voir si celle-ci est effective ou si les gouvernements cherchent à gagner du temps et à retarder la définition de politiques diplomatiques.

Dans l'opinion publique, l'environnement suscite un niveau d'intérêt élevé, une visibilité forte qui n'existait pas avant et ceci sous des formes différentes : q° des nuisances climatiques, des GAS, etc.

C'est seulement à partir des **années 1990** que la question commence à être discutée. Les 1ers articles scientifiques datent de la fin du **19ème siècle**. L'espace scientifique s'intéresse aux différentes catégories de compréhension et de perception d'environnement qui existent. À l'origine, ces catégories étaient surtout liées aux **nuisances** : les eaux non potables, les produits toxiques, les nuisances sonores, en dehors des catégories de pensée initiales de définition de politiques env.

Les 1ères pol environnementales sont mises en place au **début du 19ème siècle**. Cependant différents types de problématiques ne sont d'emblée perçues, considérées comme des problèmes environnementaux, comme des catégories d'interventions publiques pour la mise en œuvre de politiques publiques (PP) :

- Les catégories des atteintes sanitaires,
- Les catégories relatives à l'épuration,
- Les catégories relatives à l'hygiène publique, - L'artificialisation des sols,
- les pollutions systémiques (avec des points d'origine diffus qui vont à travers de petites atteinte ou des atteintes localisés, construire des problèmes généralisés), le processus de contamination des nappes phréatiques, l'atteinte à la biodiversité, la disparition des espèces animales non plus.

Au début, les pouvoirs publics traitent les problèmes environnementaux individuellement, à petite échelle et ponctuellement. Exemple : Les nuisances sonores aux riverains sont au cœur des préoccupations alors que la pollution des nappes phréatiques est en cours, surtout dans les zones industrielles. Les problèmes d'atteinte à la biodiversité, la réduction des insectes, etc. ne sont pas d'emblée dans les catégories pour penser les problèmes de l'env. Or si pas de catégories pour penser ces problèmes, pas de politiques publiques mises en place.

C'est seulement dans les **années 2000** que les **effets systémiques** de la disparition des oiseaux, des insectes du fait des insecticides sont révélés, sans pour autant que des mesures soient prises. L'impact global sur la chaîne alimentaire est pourtant fort. Le DDT (insecticide) est interdit dans les années 1990 mais d'autres sont ensuite utilisés. De plus, l'utilisation de produits toxiques contre les insectes n'est pas remise en cause.

Maintenant des **catégories d'identification, de pensées** sont définies dans le débat public. Les questions qui divisent les intervenants du débat public sont maintenant posées au travers de catégories de compréhension, d'identification des problèmes, ce qui permet aux administrations de définir des politiques de gestion de ces problèmes :

- La pollution liée aux éléments non dégradables (comme le plastique),
- Les catégories permettant de penser le changement climatique.

On va s'intéresser aux processus de constructions de problèmes publics, des catégories, voir à quel moment des problèmes sont publicisés, font l'objet de controverses, de discours avec la construction de catégories permettant de penser le problème. *À partir de quand construit-on ces catégories ? Est-ce que les acteurs des assos d'habitants, d'assos environnementalistes, des adm° publiques, des partis politiques le décide ?*

Une multiplicité d'acteurs intervient dans ce processus et des politiques environnementales (env) interviennent pour arbitrer entre les différents protagonistes qui définissent le problème et qui sont structurellement en situation de désaccord (associations env, adm° publiques, citoyens, partis politiques, militants). La constitution des pol env sera le résultat d'un compromis entre différents acteurs, la voie de la conciliation des rapports de force entre les définisseurs du problème public.

Définir un problème public c'est construire des catégories d'entendement du pb, l'identifier, trouver des alliés qui utilisent les mêmes catégories et s'opposer à tous ceux qui utilisent d'autres catégories de compréhension pour le même problème. L'utilisation du vocabulaire est importante pour un acteur public car participe au processus d'élaboration de la politique environnementale (permet la visibilité ou non du problème). S'en suit un processus administratif car la régulation administrative est nécessaire. Le problème est posé dans le débat public, dans le jeu politique avec la création d'un parti politique (*Écologie et survie* en **1973** puis Mouvement d'écologie politique en **1974**, ancêtre des Verts) et d'un candidat aux présidentielles (**1974** : René Dumont, le 1er candidat écologiste aux présidentielles, pas pris au sérieux au début car n'utilise pas des catégories de pensée utilisées par les acteurs partisans de l'époque). Ces idées perçues comme "étranges" à l'origine nous semblent aujourd'hui de plus en plus normales car la **définition des problèmes urgents** et la **hiérarchisation des problèmes** évolue et à un sens dans le débat public. Ce qui a changé dans le processus de transformation du regard des protagonistes du débat politique (journalistes, etc.), c'est un certain nombre d'**éléments quantitatifs** d'une part et l'**ampleur des atteintes à l'env** qui sont objectivement plus importantes à partir d'une certaine période.

Schéma : utilisation des sources d'énergies, essentiellement fossiles/carbonées. On peut dater le moment où l'on fait un usage plus important des ressources énergétique à l'échelle mondiale. Sachant que leur usage va être un indicateur de l'évolution de la capacité des sociétés humaines à transformer leur environnement. En effet, les atteintes à l'env sont proportionnelles à la capacité des économies et aux moyens techniques de maîtrise de l'environnement dont disposent les sociétés (construction de routes, abattement d'arbres). On peut utiliser les ressources énergétiques comme indicateur fiable de l'évolution de la capacité des sociétés humaines à transformer leur environnement. La période où l'on change d'échelle dans la capacité de transformer l'environnement sont les **années 1950** dans les pays développés (pendant le 18ème s, cette capacité est très réduite). À partir de la fin de la 2GM, changement d'échelle avec une multiplication des moteurs à explosion, une diffusion de la voiture individuelle avec un parc automobiles qui passe de qqes millions à des centaines de millions. Il y a un changement d'échelle dans les biens appropriables par l'ensemble des citoyens et plus seulement par une élite. La nécessité d'utilisation de ces biens se fait ressentir à plus grande échelle. ces biens deviennent des biens de consommation comme les autres mais consommant énormément de ressources (surtout du pétrole). La **visibilisation des atteintes env** augmente très fortement **après**

1945. En France cela va être la période que **Jean Fourestié** appelle "*Les Trente Glorieuses*" qui, en augmentant le PIB/hab, montre l'augmentation de la capacité des possibilités industrielles de transformation de notre environnement, l'augmentation de la pop° et une artificialisation d'un plus grand nombre de surfaces. Cette utilisation de l'env par les humains change d'échelle et va pouvoir être considérée plus facilement comme un problème par des observateurs.

Ces transformations touchent les **pays développés** mais encore plus les **pays en voie de développement** qui voient la modification de milliers d'hectares de jungle à travers une disponibilité croissante des moyens énergétiques. Les zones de jungle vont pouvoir être défrichées, sont ouvertes à l'agriculture. Disponibilité croissante des moyens énergétiques.

Les **législations qui définissent les politiques de l'env préexistent de beaucoup à cette utilisation intensive des espaces naturels**. Objectivement, les atteintes à l'env augmentent à partir des **années 1950**, ce qui suscite l'émergence de résistances, d'un **mouvement associatif environnementaliste** non pris en charge politiquement et qui va s'opposer aux utilisations intensives du paysage et de l'env en passant par des opérations/actions de résistances à toute forme de développement ou d'utilisation intensive de l'environnement (**exemple** : construction des autoroutes).

Cela débouche sur une **visibilité politique** à partir de **1974** mais découle d'une mobilisation associative dans les **années 1960**, notamment contre la DATAR qui se heurte à des mobilisations croissantes dans ces aménagements car les pop° sont de plus en plus réticentes à ses aménagements (grand contournement Ouest, construction aéroport Notre Dame des Landes, transformation du Larzac en camp militaire). La DATAR préconise en suite, en réponse à ces réactions, une **prise en compte des q° de l'env** qui est à la fois administrative et associative et débouche sur la création d'un ministère de l'environnement en **1971**.

Durant ce processus de construction des problèmes, de prise de conscience mais aussi de processus d'industrialisation qu'il faut accompagner, les adm° publiques se préoccupent très tôt des pb de nuisances, des pb d'environnement et simultanément, font un effort adm d'accompagnement du processus d'industrialisation.

- D'un côté, dans un contexte de compétitivité internationale (concurrence avec le RU perçu comme pays leader en Europe en termes d'influence géopolitique, militaire et industrielle, qui utilise le charbon et les machines à vapeur en série lui procurant des ressources, un enrichissement global des pop° permettant à l'État de prélever plus d'impôt et d'enrichir l'État dont sa puissance militaire), l'État encourage le processus d'industrialisation et les adm° publiques mènent une politique pro active en matière de construction du marché. Les efforts des adm° ne sont pas portés sur le freinage du processus d'industrialisation mais au contraire l'encouragent à toutes ses étapes dans le cadre du concert géopolitique européen.

- D'un autre côté, les adm° publiques identifient les nuisances issues du processus d'industrialisation et sont amenées à légiférer, à gérer ces pollutions à différentes étapes du processus comme un arbitrage entre différents protagonistes qui vont évoluer. Dans un 1er temps, les pouvoirs publics arbitrent entre les industriels qui installent des établissements polluants, les riverains qui subissent les nuisances de ces établissements, un intérêt public de développement éco et un intérêt à l'industrialisation --> arbitrage favorable à l'installation des usines, ateliers et manufactures perçus comme conformes à l'intérêt général global car favorisent le dév éco. Les adm° publiques cherchent à limiter les inconvénients tout en maintenant le plus possible la liberté des établissements industriels.

On distingue plusieurs étapes de la prise en compte des problèmes env par la puissance publique :

Avant le 1er octobre 1810. L'adm° napoléonienne modifie les prérogatives et les missions de la police. **1er règlement clair pris sur les nuisances environnementales** à travers la modification des **missions de police dont le rôle principal est de surveiller les nuisances** et la mise en place de **tribunaux civils** chargés de prendre des mesures (pouvaient se prononcer pour le déplacement ou la suppression des établissements industriels déclarés dangereux). Il y avait donc une police chargée de contrôler les nuisances à la tranquillité des citoyens.

Exemple de l'explosion de la poudrerie de Grenelle en 1704 qui va faire l'objet de tout un ensemble de rapports, d'analyses de l'académie. La question qui se pose est de savoir à quelle distance des habitations doivent être placés les établissements industriels. L'objectif est moins de servir la marche des affaires que de faire la paix civile : les établissements industriels sont moins priorités que la sécurité des riverains. **Les arbitrages entre industries et pb env précèdent la généralisation de la perception de la force industrielle comme fondamentalement positive pour la gestion de la force militaires et fiscales des États + niveau de vie des populations.** Le but est alors d'empêcher un nouvel établissement industriel de s'installer trop près d'un lieu de vie. L'urgence de définir des politiques c/ les atteintes à l'env n'est pas forte. On est dans l'état initial du processus dans lequel les conditions de vie des pop° sont considérées comme prioritaires. Il n'y a pas d'urgence de définition de politiques de l'env car les atteintes à l'env sont alors faibles.

1810 : nouveau règlement. La tranquillité des riverains à proximité d'établissements industriels et commerciaux passe au 2nd plan. Le règlement **priorise la croissance industrielle** qui apparait comme un outil de la puissance éco et militaire. On considère que ceux qui sont à l'initiative de l'installation des établissements industriels maîtrisent les risques et la pollution.

Mais les risques de la pollution fait quand même l'objet d'un arbitrage entre plusieurs acteurs concernés entre lesquels l'État doit arbitrer.

La puissance publique, à travers ses règlements notamment en matière de politique env, ne doit pas créer de distorsions de concurrence. Les différents acteurs sont des acteurs industriels et éco, leurs concurrents, les salariés, les riverains exposés aux nuisances et l'intérêts collectif qui favorise l'industrialisation.

Ce qui évolue beaucoup, c'est **l'arbitrage entre ces intérêts** avec l'apparition de nouveaux protagonistes : les **espaces naturels** vont être considérés comme un protagoniste dont les intérêts doivent être défendus dans les arbitrages d'installation ou non d'industries polluantes. Mais dans un 1er temps, les espaces naturels ne sont pas considérés comme des parties prenantes des arbitrages. Au départ les arbitrages sont très favorables aux industriels qui doivent, dans l'esprit des législateurs de **1810**, voir leurs activités protégées de :

- L'arbitraire de l'adm° qui leur empêcherait de s'installer ou leur demanderait de quitter les lieux,
- Les plaintes des riverains pour nuisance qui ne doivent pas suffire à entraver l'activité des industriels. Leurs protestations seront prises en compte mais ne doivent pas empêcher le processus d'industrialisation.

Quelle solution pour concilier ces intérêts par les adm° publiques à partir de 1810 ?

"Toute création de manufacture ou d'atelier qui répand une odeur insalubre ou incommode est soumise à une autorisation administrative". **L'attribution d'autorisations** est conditionnée à des **enquête des autoroutes publiques concernés** et le **préfet** prend la décision.

Classement en 3 catégories des établissements : ceux qui donnent lieu à des émanations nauséabondes, ceux qui ne donnent pas lieu à des émanations nocives et ceux qui n'ont aucun inconvénient et qui peuvent librement se constituer.

Dans cette conciliation des intérêts, l'adm° entend les autorités locales, écoute ceux qui s'opposent à l'installation et statue en dernier recours. Attention, l'architecture de cette politique de contrôle des rejets nocifs dans l'env **ne punit pas l'émission de rejets nocifs**. Simplement, les établissements susceptibles de produire des rejets nauséabondes ou nocifs sont soumis à **autorisation**. Une fois qu'ils sont autorisés, ils peuvent polluer. On retrouve cette gestion pendant **2 siècles** jusqu'à l'apparition des **droits à polluer**. Pas de contrôle par unité de rejet polluant émis car, et cela va de soi, les établissements autorisés polluent. Cette politique régule l'émission de rejets polluants non pas par l'interdiction mais par une régulation (judiciarisation de la pollution avec des amendes, des permis de polluer puis le principe du "pollueur-payeur").

Depuis 2 siècles, la pollution n'est pas interdite comme dans les pays étrangers. Il n'existe pas de délit de pollution et d'obligation de réparer les dégâts dans notre droit mais les établissements susceptibles de polluer doivent demander une autorisation aux adm° qui en sont chargées. C'est l'adm° qui décide quels établissements ont le droit de polluer. Dans le débat public, cela va de soi que les établissements

industriels autorisés polluent mais ils ont des **droits à polluer**. Une fois que l'adm° aura accordée l'autorisation, les industriels seront sécurisés dans leur activité car l'adm° ne peut pas retirer son autorisation.

Ce qui nous apparaît évident depuis le 21ème siècle, c'est de considérer que les atteintes à l'env sont des délits graves qui doivent faire l'objet de réparation. Mais ce n'est en fait le cas car si autorisation obtenue, les industriels pollueurs ont le droit de poursuivre leurs activités.

Cela n'a pas empêché les autorités publiques de réguler les activités polluantes avec un **jeu d'attribution et de non-attribution**. Un certain nombre d'établissements industriels ne vont pas obtenir l'autorisation de s'installer sur la zone qu'ils envisageaient initialement.

Exemple de l'usine AZF qui explose en 2001 alors qu'elle avait reçu l'autorisation d'installation et d'activité en 1921 (en dehors de Toulouse). Mais élargissement de Toulouse alors que l'autorisation est maintenue. Cela pose la question de **l'inertie de l'attribution des autorisations** alors que les conditions changent.

De ce principe de réglementation, il va de soi que les usines ayant des autorisations vont polluer mais on ne sait pas à quel point. Les établissements industriels ont des droits d'émission de rejets polluants. On a la production d'un tissu urbain et industriel desquels des émanations nocives vont émaner mais ce n'est pas perçus dès le début car les conséquences pour la santé vont apparaître progressivement et ne vont se révéler que plus tard avec l'observation d'un corps de santé et des phénomènes de maladie. De plus, si les effets ne sont pas perçus, les **catégories de pensée pour comprendre la toxicité de certains produits** commencent à apparaître plus tard, à la **fin du 20ème siècle**. C'est à la fin du processus d'enchevêtrement des espaces urbains, de la production industrielle de masse que les conséquences environnementales de l'économie qui se développe apparaissent. On a d'abord l'identification progressive de la toxicité d'un certain nombre de produits. On voit apparaître la cq de la pollution sur le système endocrinien à la fin du processus d'industrialisation.

Attention, il ne faut pas voire ici une analyse marxiste avec un arbitrage de l'État favorisant les entreprises mais plutôt une analyse de la manière par laquelle les problèmes qui émergent, sont perçus, vont modifier les arbitrages de l'adm° des permis d'installation ou non et aboutissent à l'établissement de droits à polluer.

Mais dans ces 1ères pol environnementales sont en fait des **politiques d'industrialisation** avec très peu de contrôle du degré de pollution, des conséquences sur la santé des riveraines, très peu d'interdictions etc. La politique environnementale est alors aux prémices des législations qui permettront de gérer la pollution. Ce sont des **pol env à l'état émergent** qui arbitrent entre des intérêts constitués dont certains sont mieux constitués que d'autres et vont prévaloir dans les opérations de jugement et d'estimation de l'État.

- Aucune obligation de polluer, on ne peut pas contester les effets des industries qui sont autorisés. Une fois qu'elles sont autorisées = activités licites. Mais les riverains peuvent contester l'autorisation, ce qui relève d'une autre logique juridique. Les accidents émanant d'entreprises autorisées ne dépendent pas de la responsabilité des établissements industriels en question = caractéristique initiale de la pol env. Régulation judiciaire minimales et passe par la contestation des décisions des autorités adm surtout.

- Le principe de pollueur-payeur n'existe pas vraiment ou est très limité (seulement dans certains secteurs).

- Pas de réparation et d'indemnisation des dégâts.

Ces principes de régulation des émissions polluantes sont surprenants mais sont globalement toujours en vigueur : les établissements industriels autorisés sont toujours en mesure de produire des émissions polluantes, c'est inhérent à l'activité industrielle.

Durant tout le **19ème siècle**, les **préfets se montrent très libéraux dans la gestion des entreprises à émissions polluantes**. Les préfets sont relativement démunis, ne disposent pas d'ingénieurs pouvant leur apporter des expertises, leur donner des avis quant à la qualité des infrastructures, sur le niveau réel des émissions futures, sur la conformité des installations qui sont projetées. Dans l'ensemble, il

est **très rare que les préfets n'attribuent pas d'autorisation**. Cette réglementation qui n'en est pas une va tout de même fixer les principes d'autorisation des établissements industriels. Elle fixe pour 2 siècles les principes généraux des politiques env de gestion des émissions polluantes. Cela fait partie des arbitrages politiques de l'économie : les raffineries, même si elles polluent, sont nécessaires à la société française = ces établissements méritent une autorisation.

Généralisation des établissements industriels, puisque dans ce processus d'industrialisation, on a de plus en plus d'entreprises autorisées à polluer, et donc d'activités polluantes. Actuellement le nb d'établissements qui déclarent une activité industrielle en France et font l'objet d'une surveillance des instances d'examen de la pollution s'élève à 500 000.

Durant ce processus d'un nombre croissant d'entreprises sollicitant des autorisations, **élargissement du contentieux entre riverains et industriels, des troubles de la santé**. Les autorités publics doivent arbitrer donc entre ces intérêts divergents à travers un arsenal législatif qui ne sanctionne pas ces activités polluantes.

Nouvelles lois passées en 1917 prennent acte de l'évolution des nuisances et du nombre croissant d'établissements. Cependant, les États se trouvent alors en guerre, dans un état de concurrence objective sévère. Dès lors, la logique qui rend la croissance éco et industrielle prioritaire continue de prévaloir. Ce qui est analysé est d'abord la perception des besoins qui n'ont pas ralenti en matière industrielle. La nouvelle loi modifie les arbitrages en donnant la priorité aux intérêts industriels. Les établissements réellement dangereux restent soumis à une autorisation administrative d'ouverture mais des établissements n'apparaissant pas comme dangereux pourront se contenter d'une déclaration. Les délais de recours c/ les autorisations d'établissement sont de 2 mois alors qu'avant il était illimités.

Sont pris en compte dans les intérêts considérés lors de l'attribution des autorisations : la **salubrité**, la **sécurité** mais aussi la **santé publique** aujourd'hui. La santé publique est prise en compte tardivement dans la décision préfectorale et pleins d'autres problèmes annexes ne sont pas considérés comme des problèmes car pas de catégories de pensée existantes (la dimension de la santé publique est intégrée en 1917 mais pas ce qui relève des atteintes à la biodiversité par exemple). Si certains groupes font déjà des revendications concernant les troubles à la santé publique avant, les préfets ne peuvent pas annuler ou refuser des autorisations sur les bases d'un nouveau savoir concernant la santé publique avant la loi de 1917.

Il faut analyser ici les pol publiques non pas comme étant le résultat de décisions volontaires des gouvernements mais qui émergent des dispositifs de gestion et de l'interaction de partenaires concernés qui vont utiliser ou pas les lois mises à leur disposition dans l'autorisation de la pollution et de l'établissement d'activités industrielles. Ces politiques ne fluctuent pas selon les différents gouvernements car ne dépendent pas de volontés gouvernementales mais d'un arbitrage entre des rapports de force, du niveau de mobilisation des protagonistes, de la priorisation de l'intérêt en faveur du développement industriel par les autorités publiques.

L'état du rapport de force va changer avec la **montée des protestations contre les rejets polluants**. Dès les **années 1950**, le processus de croissance augmente le nombre d'établissements susceptibles de porter fortement atteinte à l'env. Ainsi, la part de population soumise aux rejets polluants augmente et le mécontentement est croissant, allant de pair avec l'expression forte dans le débat public d'une inflexion des politiques avec l'intégration de la dimension environnementale. L'arbitrage des autorités publiques change et favorise de façon négative les industriels car on entre dans un **processus de désindustrialisation**, surtout des industries les plus polluantes avec des délocalisations dans les **années 1950**. On a à la fois un équipement globale polluant perçu comme moins nécessaire par les politiques publiques, et passant au 2nd rang dans les arbitrages.

La politique env fait très rarement l'objet d'une décision politiques claire mais passe par des dispositifs invisibles, des comités d'experts, etc. Elle est amenée à entériner des rapports de force entre des protagonistes qui ont des intérêts différents. Les arbitrages prennent la forme de ces autorisations qui

constituent la politique environnementale. La prise en compte nouvelle d'impératifs liés à l'environnement est tardive et due aux dommages subis par l'env, qui donnent plus de force aux acteurs qui demanderont un rééquilibrage (car le mal est déjà fait à certains endroits).

Nous allons voir l'évolution des modalités de régulation, à travers les futures lois, qui seront un peu plus exigeants mais vont néanmoins rester dans les logiques antérieures.

Loi de 1976 qui prévoit 3 dispositifs qui vont gérer les politiques d'env, de gestion de la pollution. Ce ne sont pas simplement des dispositifs d'ordre législatif mais c'est aussi tout l'appareil adm qui permet d'appliquer/d'adapter ces règlements avec l'idée que la loi n'a pas toujours le même niveau d'effectivité. **On établit un gradient dans l'application des lois et règlements selon la mobilisation de l'adm° pour faire appliquer ces lois.** On parle plutôt de dispositif dans leur globalité avec l'idée que la loi reste sans effet si pas d'adm° résistante pour l'appliquer. On a :

- A la fois tout un appareil légal,
- L'adm° qui permet son application,
- L'appareil d'expertise qui fonde ces décisions.
- C'est aussi les acteurs contestataires. En l'absence de contestation, le cadre légal se révèle plus souple. Organisations spécifiques de défense de l'env qui vont être inégalement financées. Leur existence institutionnelle et leur pérennité dépendent d'un effort de la puissance publique pour les faire exister à travers les subventions.

La loi de 1976 n'est pas seulement un nouveau cadre légal, c'est la **création d'un ministère de l'env** qui permet de transformer les rapports de forces et de défendre les associations déclarées d'utilité publique allant devant le Tribunal + un service d'expertise.

Transformation de la régulation des questions environnementales car ce ministère va constituer une autre politique de l'env, pas seulement venant du haut mais l'effet émergent d'un ensemble d'interactions entre des protagonistes, faisant émerger de nouvelles modalités d'arbitrages. Aucun des protagonistes intervenants n'a de pouvoir décisionnaire mais la politique env est le résultat de l'ensemble de l'intervention de tous les acteurs provenant de secteurs divers qui peuvent réorienter les politiques.

La législation nouvelle de 1976 s'appuie sur des transformations qui n'étaient pas perçues auparavant. On avait l'impression que les processus de régulation étaient laxistes avec des formes d'autorisation quasi-automatiques mais en même temps, les atteintes à l'env, sans être, négligeables, étaient réduites avant la période de l'installation d'une consommation de masse notamment autour de l'automobile et de ses sous-traitants qui entraîne un accroissement de l'utilisation de métaux et d'énergie fossiles pour les faire fonctionner (hausse GAS très importante post-1945). On a après 1945 en Europe, le continent le plus industrialisé, une accélération de l'emprise de cette économie industrialisée avec une hausse des rejets polluants auxquels sont sensibles les habitants urbains et s'accompagnant donc d'un accroissement des contestations contre l'aménagement du territoire et des effets de cette croissance économique.

Janvier 1966, explosion d'une raffinerie de Feyzin, à qqes km au Sud de Lyon qui fait des blessés mais rejette aussi des polluants.

1976 : explosion de l'usine Seveso (Nord de l'Italie) qui donne lieu à des régulation environnementales à l'échelle européenne pour la surveillance de ce type d'établissements industriels.

La nécessité de tenir d'avantage compte des rejets polluants est un besoin qui émerge à cette période et qui se traduit par la législation de 1976. La nouvelle loi de 1976 modifie un peu les règles du jeu pour les entreprises qui vont s'installer. Mais globalement, les principes généraux des nuisances et de la pollution sont maintenus (logique d'autorisation). Ce qui va être au cœur du droit de l'env est la nécessité pour un établissement, d'obtenir **l'autorisation de l'installation** (le principe général de la loi de 1910 et de 1917 est maintenu). Cette autorisation sera délivrée par les services déconcentrés de l'État (les préfets). L'architecture globale ne change pas. Les émissions de rejet polluant ne sont pas un délit et une nuisance grave ne fait pas l'objet de réparation si l'autorisation de l'établissement a

été délivrée par l'autorité de tutelle. Les autorités publiques considèrent toujours que sauf raison particulières, la poursuite de l'activité industrielle doit être favorisée.

Les problèmes économiques dès 1976 installent l'idée que la conjoncture éco est globalement plus mauvaise qu'auparavant (fin des "Trente Glorieuses"). Le débat politique est rythmé par un discours sur la crise (chômage, 2ème choc pétrolier). Et donc, il n'est pas question que les gouv mettent des obstacles à l'industrialisation qui est favorable à l'emploi et aux puissances qui continuent à se mesurer en fonction du niveau de leur PIB (logique de concurrence entre les adm° nationales se poursuit dans les années 1980-1990). Les politiques environnementales sont vues comme des freins.

Dans cette loi de 1916, le gouvernement des activités économiques dangereuses procède toujours par la délivrance d'autorisations mais avec de nouveaux intérêts à prendre en compte.

Avant : salubrité, sécurité, santé publique.

Puis avec la loi de 1976 : les **intérêts de l'environnement** sont à prendre en compte. La protection de la nature et de l'env entrent en compte en tant que tels. La logique de la politique de l'env se transforme pour devenir une vraie politique de l'environnement. Cependant la décision préfectorale va encore constituer un arbitrage entre différents intérêts et l'intérêt de l'env est donc seulement un des intérêts qui entre en jeu mais pas forcément le plus central, le plus urgent. Il est mis en concurrence avec l'emploi, l'utilité éco, etc. qui entrent aussi en ligne de compte dans la décision préfectorale.

*Se pose aussi la q° de savoir qui va exprimer les intérêts de défense de l'environnement ? Il faut des défenseurs qui définissent, réfléchissent le problème. Quels sont les rapports de force entre les défenseurs d'intérêts différents ? (Niveau de mobilisation, effectivité juridique) ? L'ensemble de ces intérêts doivent trouver des défenseurs, ce qui nécessite des arbitrages. Ces **arbitrages** passent aussi par le **financement des défenseurs de l'env** avec le dvppmt d'un **tissu associatif** susceptibles d'incarner les intérêts de protagonistes non humains devant être pris en compte dans les activités humaines.*

Autre nouveauté dans le processus de régulation de 1976 : les **établissements publics (EP)** sont aussi concernés par les demandes d'autorisation et plus seulement les établissements privés. Cela touche surtout les entreprises de défense nationale, les arsenaux, l'industrie de poudre.

En outre, **chaque nouvelle installation/équipement industriel** (machine, nouveau processus important) doit faire l'objet d'un signalement auprès des services déconcentrés, c'est à dire toute nouvelle machine, tout nouveau processus de production apportant un risque nouveau. La **DRIR** est créée en 1983 exerçant une tutelle de l'industrie mais aussi sur les services de surveillances des installations internationales. En 1992, elle devient la **DRIRE** (Direction régionale de l'industrie et de l'Environnement (fusionne **DIR** et **DIREN** qui étaient les services déconcentrés du ministère de l'env de l'État). Les services de la DRIRE sont chargés de surveiller les installations à risques et leurs conséquences environnementales.

Désormais, depuis la création du **ministère de la Transition écologique et solidaire** un nouveau système déconcentré est créé avec les **DREAL** (Direction de l'Env et de l'Aménagement du Logement) créés en 2009-2011. Ce nouveau service déconcentré fusionne les précédents de l'industrie de la recherche et de l'environnement. Il y a un élargissement des compétences et des services avec une régulation s'exerçant au plus près des industries polluantes. Selon les corps d'ingénieurs d'entreprises impliqués, le niveau d'effectivité des politiques est très variable. C'est l'appui de corps d'ingénieurs d'entreprises dans l'administration de surveillance des établissements classés qui va rendre ces politiques plus efficaces. Les préfets ont dorénavant les moyens techniques et les corps d'expertise pour prononcer les autorisations.

Les 3 classes d'établissements dangereux qui figuraient dans la loi de 1917 sont supprimés dans la loi de 1916 et une **nouvelle nomenclature** des établissements indique si les établissements relèvent d'un **régime d'autorisation** (contrôle *a priori*) ou d'un **régime de déclaration** (contrôle *a posteriori*). En 2014, il y avait 500 000 établissements classés (au sein des établissements, il peut y avoir des industries, des machines, des processus qui font l'objet d'une déclaration), dont 450 000 soumis à déclaration et 50 000 sont soumis à autorisation).

Les chiffres sont importants car en fonction du nombre d'inspecteurs de l'env, on verra si la politique est effective ou s'il y a un déséquilibre entre les installations à surveiller et le nombre de contrôleurs = manque d'efficacité du contrôle.

cf bilan d'activité : pour 2006 et pour 2015, il y a 1500 inspecteurs pour 50 000 établissements soumis à autorisation = sur 10 ans, relative stabilité des effectifs.

Les inspecteurs sont chargés de mettre en œuvre la surveillance des établissements polluants. Chaque inspecteur doit instruire un dossier pour chaque nouvelle autorisation puis surveiller la trajectoire des installations polluantes déjà installées. Ces éléments sont importants car enquêter sur la pertinence d'une autorisation prend plusieurs semaines. Il faut donc assez d'inspecteurs. Q° de rapport de force et de capacité de contrôle.

Exemple de la politique de mise en place des radars et hausse des vitesses moyennes. Les radars montrent que leur destruction partielle (plus de flash mais juste contrôle vitesse) entraîne hausse de la vitesse moyenne. Cela est mis en avant par défenseurs de la remise en état de ces radars comme explication de la hausse du nombre de tués sur la route. Radars = appareil automatique qui permet de rendre contrôle systématique : inspecteur/gendarme permanent qui peut identifier à tout moment de son fonctionnement contrôler et sanctionner (il y a hausse des contrôles). Pol d'augmentation des contrôles. Permet de changer le rapport de force entre contrevenant et contrôleur.

Dans le débat public, les discours sur la nécessité davantage de contrôle sont contrebattus par d'autres discours comme quoi la pression adm est trop importante en France, qu'il n'y a pas assez de marge de manœuvre laissée aux entreprises. La puissance publique doit toujours trouver un équilibre entre :

- L'importance d'un contrôle important,
- La prise en compte des autres acteurs dont il faut arbitrer les intérêts.

La question de l'éloignement des habitations est laissée à la libre appréciation du préfet. Le Préfet va voir ses pouvoirs renforcés dans la définition des prescriptions applicables aux établissements et peut agir au cas par cas. Il va pouvoir "autoriser sous conditions" (d'une diminution de l'émission des polluants par exemple).

Chaque autorisation doit être précédée d'une enquête publique et du recueil de l'avis de plusieurs instances (autorités locales, conseil départemental de l'hygiène). Le nombre d'instances sollicitées augmentent donc la procédure est durcie.

De plus, un ensemble de **normes nationales et européennes** encadrent ces attributions nouvelles des administrations déconcentrées et en particulier le Ministère qui peut fixer par arrêté des normes techniques recommandées pour chaque installation (le ministère peut dire qu'on ne pas autoriser un certain produit au-delà d'un certain niveau par exemple). Cela rend le contrôle et la pol de l'env plus technique. Avant on avait soit une autorisation, soit une interdiction sur la base d'éléments de pertinence économique et pas technique. Maintenant la loi peut identifier le niveau de rejet qui peut être régulé par arrêté communal ou communautaire, et le ministère de l'env peut fixer les normes techniques pour chaque établissement selon l'état constaté dans différents domaines. Le ministère de l'env peut évoluer vers un durcissement à travers les normes de ce qui est rejeté par chaque établissement (normes max produits polluants).

Les services de contrôle régulent de manière + précise et technique le secteur et peuvent fournir au ministère des recommandations d'expertise produit par produit. L'adm° se donne les moyens d'avoir une véritable politique de l'env à travers des services techniques.

La loi prévoit des services techniques du préfet qui va pouvoir formuler des mesures de suspension, des procédures de fermetures temporaires ou définitives, ou encore des installations non conformes. Mises en demeure avant. L'administration peut forcer les entreprises au provisionnement pour une mise aux normes. Des sanctions pénales sont prévues : là où existaient des contraventions, il y a des délits avec augmentation de la fourchette des amendes. Les amendes sont données pour la pollution et pas pour le non-respect des décisions préfectorales.

De nouvelles dispositions sont rendues effectives par une décision fondamentale de la politiques env : la **création d'un service d'inspection les installations classées**, placé sous la **direction du corps des Mines** (ingénieurs d'État les plus prestigieux), sous l'autorité conjoint du ministère de l'Industrie et de l'Environnement (double tutelle). Le fait qu'il s'agisse du corps des ingénieurs d'État le plus prestigieux (lien avec E privées), modifient les rapports de force (par rapport aux Préfets) = impossible de contester leur compétence. Avant, les préfets étaient sans moyens techniques et ne disposaient que d'une expertise faible. On a maintenant un rapport de force dans l'expertise assumé par des ingénieurs dont on ne peut pas remettre en cause la légitimité.

Hiérarchisation de corps : à partir de la fin du 18ème siècle et début 19ème siècle, l'État se dote de services d'expertise, d'écoles qui vont former des ingénieurs d'État qui vont servir aux différents ministères, à donner des avis politiques et à définir des politiques. Les liens entre les ingénieurs de ces écoles sont garantis par des organisations spéciales d'anciens élèves gérés par des bureaux (grand bureau des anciens élèves, début 20ème s). Dans chaque secteur d'intervention de l'État, les autorités forment des ingénieurs qui sont experts dans un domaine (école des ingénieurs agronomes, le corps des Mines, Les ponts et Chaussées). On a une structuration de l'État en France, de ses politiques, du processus de décision à travers un entrecroisement des différentes structures : de corps scolaires, administratifs et techniques. Puis des liens se font avec le secteur privé. Chacun de ces corps et de ces structures scolaires, adm et techniques vont essaimer/s'installer dans le secteur privé. Forme d'entrecroisement des intérêts spécifiques à la France avec un enchevêtrement des décisions publiques et des acteurs privés qui intègrent des ministères. En servant leurs carrières, ils servent l'État. Dans le processus, les intérêts des ingénieurs des entreprises qui bénéficient des commandes publiques et qui sont animés par les mêmes caractéristiques que ceux qui définissent les politiques de l'État, caractérisent la modernisation à la française avec un enchevêtrement des intérêts privés et publics + un aspect de décision publique très important.

Dans cette sociologie de l'État qui est aussi celle des grandes E privées (une sociologie des champions nationaux), qui sont les acteurs qui vont incarner l'administration, les directions des grandes entreprises et qui définissent les grandes trajectoires de modernisation ? Les grands corps de l'État qui sont à la croisée des intérêts publics et privés, sans qu'on puisse distinguer si on est de l'ordre du public, dans la sphère du privé, dans une forme de néo corporatisme, de bonne gestion des carrières de ces ingénieurs qui commencent dans le public et s'achèvent dans le privé. À partir de 1945, les grands corps non techniques de l'État sont alimentés par une même école qui est l'ENA et du fait de l'importance du secteur public en France, ils vont aussi pouvoir commencer leur carrière dans le public et la finir dans le privé.

Exemple : inspecteurs des finances qui commencent par travailler dans un ministère et terminent dans de grandes banques parisiennes (Société générale, BNP : les + connectées au corps des finances). Entrecroisement des intérêts publics et privés = critique de la régulation du secteur bancaire qui est sous emprise des inspecteurs des finances.

Phénomènes de circulation entre les secteurs publics et privés (*revolving door*). Cela explique pourquoi certaines E sont dominées par certains profils et pourquoi à la sortie de certaines écoles, les carrières sont sociologiquement prévisibles du fait de ces phénomènes. Le plus souvent, on commence dans le public pour finir dans le privé. Ce qui fait la jonction, ce sont les corps qui gèrent les carrières de leurs membres, càd qui distribuent les possibilités (entreprises demandent au gestionnaire de corps si elle a sous la main un ingénieur prometteur qui pourrait occuper place dans entreprise). La circulation est institutionnalisée à travers la gestion ordinaire du corps, ce qui expliquent que certaines entreprises sont dominées par certains profils d'ingénieurs d'une même école. Au plus haut de la hiérarchie, il y a le corps des Mines puis le Corps des Ponts et Chaussées (le 1er est moins nombreux que le second), au cœur du placement dans le public.

Le fait que le corps d'inspection des installations classées soit pris en charge par les ingénieurs des Mines, place la capacité de contrôle au plus haut du gradian du contrôle qu'une adm° de l'État peut organiser. Ces inspecteurs des Mines vont s'dresser d'égal à égal, voir avec un rapport de force favorable pour les inspecteurs de contrôle, avec les ingénieurs des entreprises qu'ils observent. Maintenant, les services de la préfecture s'appuient sur une expertise, des ingénieurs compétents, ce qui modifie les rapports de force autorisations/industriels. Les préfets peuvent maintenant autoriser sous condition (que dans 1 ou 2 ans, le corps d'inspection confirme l'autorisation) et donc exercer une pression sur les industriels qui vont rendre les politiques de l'env plus effectives.

L'inspection de l'environnement permet la définition d'un chemin de dépollution avec la possible apparition de nouveaux processus de dépollution qui peuvent suspendre des autorisations délivrées auparavant. Politique de mise. Mise à niveau progressive des installations à travers la définition par l'inspection de l'environnement, d'un chemin de régularisation, càd de dépollution. Si un industriel refuse de faire l'effort de baisser ses émissions polluantes, son autorisation peut être suspendue. Le principe de la loi qui consiste à autoriser les installations polluantes est maintenue mais il existe maintenant une barrière de contrôle qui permet de définir des chemins de la règlementation et de pollution. Il s'agit de politiques pragmatiques et efficaces qui permettent un meilleur niveau de sécurité et de protection de l'env tout en permettant à l'éco de fonctionner en maintenant la **priorisation de l'activité industrielle**. Politique d'encouragement de la production industrielle maintenue, en ménageant son acceptabilité sociale et politique.

1er nouvel exemple de contrôle :

- Contrôle des rejets de cimenterie qui prend la forme d'un **accord de branche** entre le ministère de l'env et l'ensemble des entreprises du secteur du ciment, qui fait fortement diminuer les rejets de poussière à proximité des cimenteries. Effort coordonné au niveau de la branche par le ministère de l'env qui suspend cet impératif concurrentiel. Cela aboutit la diminution de la pollution des cimenteries en qqes années d'un facteur 10.

La loi de 1976, accompagné du processus de contrôle des installations classées **concernent avant tout les futures installations et secondairement les anciennes**. Mais a aussi un impact sur les installations anciennement autorisées (plus que les anciennes lois). Cette nouvelle loi institutionnalise une interaction entre les administrés et l'adm° qui est représentée par la procédure des autorisations adm. Il y a maintenant un dialogue institutionnalisé à travers les différentes parties prenantes (ceux qui demandent l'autorisation, ceux qui décident ou non de l'accorder et ceux qui contrôlent). L'arrêté d'autorisation officialise l'aboutissement des négociations et peut être conditionnel à un certain niveau de pollution. Cette régulation peut, de surcroit, être modifiée *à posteriori* par les normes car le ministère de l'env peut modifier progressivement les normes maximales d'émission et, à travers le contrôle, on peut infléchir à la baisse le niveau de ces émissions.

Les dispositifs de contrôle visent à sanctionner le non-respect de démarches adm, de décisions adm et d'engagements vis-à-vis des autorités de tutelle et non pas le fait d'occasionner de la pollution.

La gestion de l'industrie et des investissements est toujours exercée en fonction d'une programmation des investissements et de l'installation des entreprises par l'État dans une logique d'optimisation de la croissance industrielle. Cela conduit à relativiser les frontières séparant la sphère publique de la sphère privée : l'État a intérêt à ce que le PIC et la santé des entreprises nationales soient optimisés. La frontière entre le public et les champions nationaux est abondamment surjouée dans le débat public (opposition État/entreprises privées ritualisée). Mais quand on regarde les phénomènes de collaboration de certaines normes, on a plutôt à faire ç u arbitrage de l'expression ou de la consultation d'un grand nombre d'intérêts avec des représentants circulant dans différents espaces.

On voit la difficulté qu'il y a à réorienter les politiques éco et env en prenant en compte la question du changement climatique. Dans le dispositif de contrôle que 2 siècles de gestion adm et territoriales ont laissé aux adm° publiques avec une hiérarchisation des intérêts (sédimentée dans les autorisations adm et les contrôles), on voit que l'activité industrielle est priorisée, ce qui rend difficile de réorienter

la politique, par une prise en compte de la demande sociale de diminution des nuisances et de la pollution qui marqueront le débat public futur. Les politiques d'État en matière d'env sont caractérisées par une très grande inertie et difficulté à faire évoluer les arbitrages. Les adm° qui prennent la décision pensent de plus qu'il est toujours de leur devoir de protéger les investissements passés des entreprises. Si les installations anciennes ne peuvent pas accepter de nouveaux processus de dépollution et de filtrage, les autorités de régulation considèrent qu'on ne peut pas demander aux industriels de sacrifier des investissements coûteux dans le passé pour une histoire de pollution.

Exemple : industrie qui transforme le charbon en pétrole très polluante du début des années 1940 en Europe de l'Est et qui ont fonctionnent toujours depuis la 2GM car le régime allemand manque de pétrole (avancée de l'URSS). Extrêmement polluante et plus adaptée aux normes mis ces installations fonctionnent toujours (durée de vie de 70-80 ans de ces raffineries et de l'ensemble de ces équipements). Cela témoigne de la protection des investissements des entreprises à l'échelle européenne.

Désormais les normes environnementales sont fixées au niveau européen à travers des **directives européennes** (sur les rejets, SEVESO, sur la pollution de l'air, etc.). Cela donne lieu à des normes européennes concernant le rejet de particules fines par les diesels. *Pourquoi passer par une régulation européenne ?* C'est parce qu'une bonne partie des arguments opposée par les entreprises à l'installation de dispositifs de dépollution ou de changement de processus de fabrication pour un processus moins polluant relèvent d'un impératif de concurrence. Cela les rendraient moins compétitives par rapport aux entreprises des États des pays voisins car pas de barrière douanière dans l'UE. Les politiques env ont directement à voir avec les politiques de la concurrence = impacte le fonctionnement du marché. Réguler le marché, c'est aussi réguler les normes sociales, d'émission de polluants, de contraintes en matière de respect de l'env. On ne peut qu'installer et renforcer les politiques de rejet des émissions polluantes à la condition d'agir à une échelle pertinente de régulation comique, ici le marché européen. On ne peut installer des politiques que si on agit de manière pertinente sur le marché, d'où une régulation de la pollution par directives européennes qui imposent des normes communes et rendent les contraintes symétriques dans les États membres de l'UE.

Dès qu'on régule par une politique communautaire, cela ralentit le processus de dépollution car il faut l'accord des différents protagonistes. On doit dès lors prendre en compte les intérêts divergents des États, l'état des installations dans les pays et les différences qu'il y existent entre elles (vitesse de production, etc.).

Exemple de l'usine Protex (devenue Synthron) dans la Loire pour montrer les mécanismes de gestion des émissions polluantes. Récit d'une entreprise délinquante, c'est à dire qui a des injonctions pour se mettre aux normes mais qui ne tient pas compte des demandes des ingénieurs qui viennent visiter l'usine. Injonction après injonction, le directeur va gagner du temps mais ne se met pas aux normes. L'affaire commence en 1975, procès en 1916 qui acte de nouveaux manquements. Trajectoire industrielle a lieu sous contrôle de 1976. Le service de surveillance des installations dangereuses intervient à différents moments pour alerter le préfet qui suspend les autorisations mais l'installation continue finalement son activité, accumule les procès. Avec la loi de 1976, passibilité il est de plus en plus possible d'avoir une activité économique délinquante. Ici, cas d'inefficacité : malgré toutes les injonctions du corps d'inspection, il ne parvient pas à modifier les comportements des industriels. Pas de modification de comportement des responsables de l'établissement.

Il existe des cas d'inefficacité malgré tous les contrôles et toutes les injonctions du corps d'inspection = aucune modification du comportement des dirigeants industriels à la tête des établissements. Ces cas sont plutôt rares. Sur l'ensemble des industries installées, on a une progression, c'est à dire que le niveau de ces installations industrielles va avoir tendance à diminuer au cours de l'application du processus. Une politique environnementale effective diminue les rejets polluants mais ce processus est lent et jamais les autorités ne se posent la question de l'interdiction de l'émission de ces rejets, c'est toujours de l'accompagnement. Il ne faut cependant pas dire que la loi ne fonctionne pas. La pol

environnementale est effective mais c'est un processus tendanciel, lent et les autorités ne se posent pas la question de l'interdiction : il faut accompagner dans un chemin de moindre pollution.

Que se passe-t-il quand les adm° publiques veulent mettre en place des changements plus brutaux des normes env (urgences climatiques) ? Les politiques vis-à-vis du changement climatique sont des politiques appliquées par l'ensemble des pays développés. Ces politiques sont mises en place lentement, ce qui définit un rythme d'inflexion très lent, perçu de l'extérieur comme une forme d'immobilisme. En cas d'urgence climatique, les adm° publiques cherchent à mettre en œuvre la même politique que celle appliquée pour la politique de contrôle de rejets polluants nocifs qui va être plus offensive. *Comment mettre en œuvre une nouvelle politique qui répond aux enjeux avec des dispositifs qui sont très lents ? Il y a un Hiatus.*

Le dispositif de législation de 1976 est héritée de 2 siècles de législation et se veut plus agressive (on contraint les industriels à des chemins d'affaiblissement de rejets nocifs) mais sa mise en œuvre est très lente, tolère des résistances, procède avant tout à base d'arrêtés conditionnels des installations déjà en place, etc. Régulation très douce même si plus forte que les précédente. Cette législation n'enjoint pas aux adm° publiques de faire cesser les émissions polluantes et permet aux entreprises d'être pleinement efficaces.

Un autre dispositif pourrait être que tout riverain soit susceptible d'attaquer une entreprise ayant produit des émissions polluantes et puisse réclamer des dommages et intérêts (n'existe pas actuellement). La régulation par l'injonction de l'appareil judiciaire serait plus agressive vis-à-vis des industriels mais ce n'est pas celle qui est mis en œuvre. L'ambition générale est de faire comprendre aux industriels que l'émission de carbone va leur coûter de plus en plus cher et qu'il est urgent pour eux de changer leur processus de fabrication.

Cette transformation des processus de régulation par la modification des parties prenantes et l'intégration dans la loi que l'env est l'une des parties que le préfet doit prendre en compte + installation d'un ministère de l'Env qui rend possible l'existence d'un secteur associatif de défense de l'env à travers tout un ensemble de subventions, permet à la puissance publique de modifier les rapports de force. Les défenseurs de l'env ont des moyens financiers, sont compétentes et peuvent défendre l'env devant les Tribunaux (elles entrent dans la boucle de la décision préfectorale). Les asso de défense de l'env ne sont pas extérieures aux politiques env mais à l'intérieur même du dispositif car elles sont institutionnalisées et peuvent, grâce aux subventions de l'État, se doter de leur propre expertise, se professionnaliser, ce qui mène à une réévaluation de la force des défenseurs de l'env (les adm° publiques peuvent modifier les rapports de force).

Cela n'est pas propre au se secteur de l'env (asso de conso, culturelles). On peut faire exister des pol publiques qui n'apparaissent en tant que telles par des acteurs n'appartenant pas formellement à la sphère de l'État mais qui fonctionnent pourtant grâce aux subventions publiques, et pouvant ainsi mettre en œuvre des objectifs publics. 11 000 associations qui sont financées au-delà du million d'euro : on peut professionnaliser une équipe, opposer des experts au Préfet et au cours de jugements, permet au service du ministère de se fonder sur une expertise qui apparaît comme neutre, etc. À travers un tissu associatif on peut défendre une politique, introduire une q° dans le débat public, défendre des acteurs non humains, ce qui ne serait pas possible sans ces acteurs subventionnés.

Exemples : Air Paris, La Ligue de protection des oiseaux.

Les questions environnementales font partie des sujets qui sont censés remonter du grand débat national même si on peut questionner les modalités officielles d'organisation de ce débat (très piloté par l'exécutif).

Conclusion. Les pol de l'env sont des politiques en voie de réaménagement car elles ont été jusqu'à présent peu effectives. Pendant 2 siècles et encore jusqu'à la dernière loi de 1976, on ne remet pas en cause le principe général de régulation de la pollution qui est l'autorisation d'émission. Dans l'examen/contentieux de l'entreprise Protex, on a vu que l'une des possibilités données aux industriels était de gagner du temps, de jouer avec les taux de régulation, de ruser avec les commission de

contrôle, etc. sans vrm faire d'effort en matière de régulation des émissions. Cette entreprise avait pu continuer ses activités en payant des amendes, etc. sans assumer le cout réel des activités polluantes.

On avait vu que **la loi de 1976** fait entrer le **gouvernement des pollutions à travers une régulation par la norme** (c'est à dire des experts ou instances susceptibles de faire appliquer une régulation par la norme). La sévérité de la norme joue un rôle important dans son implication : si trop élevées et que les instances de contrôle ne sont pas en capacité de réaliser des contrôles, pas d'application.

L'État s'est doté d'un corps d'inspection des émissions chapoté par le corps des Mines qui a changé la donne : le corps d'inspection peut expertiser la réalité des émissions et conseiller le préfet. Mais on voit que malgré le rapport de l'inspection, un ensemble d'établissement ne respecteront pas le règlement.

Une autre norme est le contrôle des émissions des véhicules à moteur diesel par des normes édictées au niveau européen sur la pollution maximum de ces véhicules (ensemble des véhicules diesel et essence), avec un traitement spécial pour les véhicules professionnels car les E peuvent bénéficier de régimes fiscaux spéciaux et de mesures dérogatoires. On considère que les taxes sont faites pour instaurer un système d'incitation qui conduit les individus à modifier leurs comportements de déplacement, essayer de trouver des moyens de substitution, etc.

Cf les modes de gouv analyse par Foucault sur la thématique des dispositifs disciplinaires. Système de normes de régulation qui va gouverner/conduire les conduites et qui va amener les individus, non pas à être rejetés du système de régulation, mais à recevoir des pénalités qui anticipent et canalisent leurs comportements. Foucault perçoit ces pénalités nouvelles à travers des ensembles, incitations, pénalités qui incitent à agir, au milieu du 19ème siècle, càd au moment où les pays européens organisent différemment leurs sociétés, ce qui les amènent à un niveau d'efficacité supérieur et au processus de la Rév° industrielle (perçu comme issus d'une transformation des techniques des processus alors que ce qui est au fondement de la progression éco est la transformation modes de gouvernements : entreprises de plus grande taille, salariat, discipline plus importante).

Le gouv/la régulation de la pollution à travers l'édition de normes et la possibilité de contrôler leur application fait partie des formes très classiques en Europe depuis 200 ans, de gouvernement de contrôle/pilotage des normes. Les sanctions sont considérées comme des sanctions pédagogiques pour que les individus ne soient pas exclus mais encouragés à modifier leur comportement. C'est à partir de la théorisation de modalités nouvelles de gouv, que peut émerger l'installation administrative sanctions pédagogiques. Ici, il s'agit d'inciter les véhicules à moteur à produire moins de dioxyde d'azote, de CO2 = les rejets NOX, qui doivent être régulés par des normes. Ces normes sont édictées à l'échelle communautaire toujours dans une logique d'égalisation de la concurrence.

On n'interdit pas aux constructeurs de fabriquer des véhicules de grosse cylindrée, la régulation est fondée sur la parfaite autonomie des constructeurs de fabriquer les véhicules qu'ils souhaitent construire et que les consommateurs veulent acheter. La régulation ne porte pas sur la nature, le poids des véhicules, avec l'idée que les constructeurs diront qu'ils font des efforts pour que les gros moteurs polluent moins. Mais on pourrait aussi imaginer un régulateur qui considère qu'en l'état des lois physiques actuelles, le plus simple est de limiter le poids des véhicules, ce qui en plus est facile à démontrer que de vérifier son niveau d'émission de particules polluantes.

En 2015, éclate un scandale de non-respect des normes par l'E Volkswagen. C'est une assemblée d'utilisateurs de véhicules américaine qui a demandé à une université de contrôler les émissions. L'initiative de la vérification provient donc d'un groupe de particuliers (pas un groupe de concurrents). Non vérification de ces normes par les autorités : on a ici un phénomène de contournement des normes classique. Toute concurrence régulée installe un avantage ceux qui ne respectent pas les normes. La régulation crée délinquance, l'interdiction crée le délit et donne un avantage au délinquant. Il serait dès lors logique que les 10ers du tour de France soient dopés : toute concurrence encourage les non tricheurs à tricher. La régulation par la compétition réglementée est organisée par les sociétés européennes au 19ème s. Cela engendre de façon systématique, des contournements des règles qui

sont la conséquence directe de la structure même de gouv des acteurs dans le monde du sport, de l'éco, etc. Ici aussi, compétition entre les constructeurs de véhicules mais avec des règles qui sont édictées pour faire en sorte que les véhicules répondent à un ensemble d'exigences (organisations, sécurité, émission, etc.).

Cette affaire est la révélation, que pour ce constructeur, sur l'ensemble de ces marques, non seulement n'a pas respecté les normes maximums d'émissions de polluants fixées à l'échelle européenne mais en plus, a trompé les tests du marché d'homologation des véhicules avec un logiciel installé dans les voitures.

Mais la réaction des gouv européens est très faible (procédures judiciaires lentes/faibles Europe mais par rapport aux EU ou elles sont plus strictes avec la *class action* (contentieux juridique). L'une des modalités de contrôle du gouv de la pollution est aussi le judiciaire qui condamne les E ne jouant pas le jeu en fonction des règles, et qui portent atteinte à la santé. C'est comme cela qu'aux EU, l'industrie du tabac a été infléchie avec des plaignant qui se déclaraient victime de l'incitation publicitaire à consommer, de minimisation des dangers, de l'addiction des produits = débouchent sur des amendes qui fragilisent leurs activités. Les victimes peuvent aller devant les tribunaux et obtenir des dommages et intérêts par milliards. Les firmes de tabac aux EU s'en sont sortie au travers de la passation d'un contrat avec les autorités fédérales et locales s'accordant sur leur versement d'une indemnisation forfaitaire pour couvrir une période pendant laquelle on considère que les consommateurs n'étaient pas assez informés des risques. L'objectif des autorités locales et fédérales était d'obtenir des sommes importantes des firmes de tabac et leur permettre de continuer leurs activités (éviter le marché noir, cf prohibition qui permet la structuration de la mafia).

Ici on peut imaginer une régulation par le contentieux juridique (comment contraindre des entreprises qui nuisent à la santé, qui émettent des produits polluants/dangereux). Cela donne lieu à un contentieux susceptible de dommages et intérêts mais nécessite un certain nombre de possibilités légales (possibles aux EU mais pas en Europe car les lois ne fixent pas un niveau d'indemnisation des victimes aussi élevé qu'aux EU où les amendes sont 100x plus fortes). L'effet de contrainte est donc beaucoup plus fort dans la régulation juridique aux EU. De plus, risque de multiplication des contentieux par rapport au nombre de victimes.

Dans l'affaire V, on a un ordre juridique américain qui favorise une *class action* dirigée contre V pour tromperie sur la marchandise (pas sur la non-conformité aux normes, la nuisance vis-à-vis du consommateur). Les consommateurs ne peuvent pas demander l'indemnisation totale, l'annulation de la vente mais une indemnisation forfaitaire. La politique de régulation est différente en Europe car les réactions des gouv européens et de la commission européenne ont été très mesurées (aucune amende, pas d'obligation de rappel des véhicules, d'interdiction d'utiliser les véhicules ne respectant pas les normes). La commission européenne a ouvert un dossier d'infraction contre l'Allemagne, la France, l'Espagne et le Luxembourg qui comportent des entreprises V sur leur territoire ou qui ont des sous-traitants très importants de V, pour absence de sanctions contre V, ainsi que 3 autres pays auxquels on reproche de ne pas avoir de législation leur permettant de poursuivre les constructeurs (Grèce, Rép Tchèque et Lituanie). Tout se passe comme s'il y avait une alliance formalisée entre les autorités publiques et les entreprises installées sur leur sol de manière à que le niveau de l'activité éco soit plus protégé que la santé des consommateurs.

Cette possibilité de contourner les règles dépend aussi de la **faiblesse de l'organisme de contrôle des normes**. Il y a un institut de certification des nouveaux véhicules (+ ou moins indépendant, pas vraiment officiel, dont les liens avec les constructeurs mériteraient d'être éclaircis), qui réalise un test de certification sur un protocole au départ très connu d'avance et routinisé, permettant aux constructeurs de détourner les régulations. Finalement, la régulation n'est pas effective. On retrouve là une constante de la régulation environnementale. Mais en même temps, l'Allemagne ne peut pas se permettre une faillite de V. Si une régulation par le contentieux s'appliquait et que V était amenée à reprendre tous les véhicules non conformes et rembourser les sommes = faillite totale. Dans la régulation environnementale, il y a des choses que les gouvernements ne peuvent pas négocier. Les

pol d'env faibles sont l'effet émergent d'un ensemble d'intérêts, de soucis contradictoires des gouv de maintien d'un certain nb de politiques extérieures aux politiques environnementales, liées à la croissance éco (exportations, etc.). Pour réorienter des politiques publiques, il faut prendre en compte l'ensemble de ces éléments. Les politiques d'env était considérées comme des pol de "*moins pollution*" destinées à concilier diminution de rejets et maintien de l'activité industrielle. Mais, si ces politiques "*vont dans le bon sens*" (même si les émissions augmentent à l'échelle mondiale, mais dans les pays qui appliquent des régulations), elles ne vont pas à un rythme suffisant par rapport aux enjeux. La régulation par les normes implique beaucoup de dangers susceptibles de la fausser. Ces normes ne peuvent être effectivement appliquées et respectées que si le gouv investit dans un organisme de contrôle très exigeant. Sinon, on sait que cette architecture débouche sur des normes ineffectives/faiblement appliquées ou laissant les entreprises avoir des stratégies de contournement, etc. (cf Protex). Mais force est de constater que personne ne veut payer pour des organismes de contrôle. Les autorités américaines n'ont pas non plus type d'institutions de vérification de leurs propres normes.

Un des problèmes des instituts de contrôle est aussi **l'inventivité des services de R&D des industriels** avec, depuis 30 ans, une multiplication des molécules fabriquées et mises sur le marché.

Règlement *Reach* de la communauté européenne. Le nb des molécules concernées dépasse les 100 000 et pb de "*l'effet cocktail*". Combinaisons complexes de molécules qui satureraient l'organisme de contrôle si on devait tester toutes les combinaisons possibles.

Il ne faut pas considérer que les États ne font pas leur devoir ou sont capturés par les régulés mais que face à l'inventivité et la taille des secteurs industriels, il est difficile de tout contrôler. Si on a un produit spécifique défendu par son fabricant à travers dispositifs légaux, le financement d'études, on aura de grandes difficultés à obtenir un avis scientifiquement fondé et susceptible déboucher sur contrôle effectif. C'est un effet émergent de l'autonomie des producteurs dans la fabrication et la mise sur le marché de nouveaux produits dont la toxicité est inconnue.

Le système communautaire d'échanges des quotas d'émissions.

En **2005**, la communauté européenne a mis en place un marché de quotas d'émissions carbone. C'est un dispositif qui vise à rendre l'utilisation des carburants fossiles/sources d'énergies fossiles plus chères. Concerne les industries lourdes (11 000 établissements sur le territoire de la communauté européenne qui représentent 40% des émissions). Cela laisse de côté la majeure partie des émissions.

Le principe de ces quotas est de renchérir pour tout le monde le cout d'utilisation des combustibles d'énergies fossiles mais de manière décentralisée, ce qui permet de déterminer leur capacité d'effort et d'optimiser les contrôles qui ne portent que sur la fraction d'établissements à contrôler. Les entreprises ont des marges de manœuvre de réduction et vont être encouragées par les normes à les réduire. Le but est d'avoir une politique très souple et décentralisée laissant aux E qui ont les marges de manœuvre de réduction des émissions, la possibilité de les appliquer tout de suite. Cela rend les économies d'énergie plus solvables que sans mécanismes. Au contraire, pour les entreprises qui ne peuvent pas directement réduire leurs émissions, elles ont la solution d'acheter des droits à polluer sur le marché. Dans l'application, chaque État a reçu un certain nb de droits d'émission distribués à ces entreprises nationales. Le mécanisme est communautaire mais l'application est nationale. Dispositif étrange dans un espace communautaire qui prétend faire disparaître les logiques nationales et déposer de formes communautarisées. Les États maintiennent un très fort niveau d'attention sur l'activité économique des formes d'entreprises présentes sur leur territoire. Les États vont se battre dans les négociations pour avoir le niveau des droits d'émission le + élevé possibles. Dans l'analyse des interactions des acteurs gouverneaux dans la négociation de cette politique env, on voit que leur intérêt premier est le niveau de l'activité éco sur son territoire. Le niveau d'émission de GAS des entreprises au moment de la mise en place de la norme est pris en compte pour l'attribution des droits aux États. Une sorte de prime à la pollution est installée (les entreprises les plus polluantes reçoivent plus de droits à polluer). Les pays de l'Est, par exemple, ont les industries les plus vétustes et installées depuis longtemps : la Pologne reçoit le plus du fait de la vétusté de son appareil industriel. Puisqu'il

s'agit d'accompagner une industrie existante, il est normal que délivrance des droits à polluer tiennent compte de la base industrielle installée.

Exemple : 455 m° de tonnes à l'Allemagne, 155 m° de tonnes à la France, 255 m° de tonnes à la Pologne. 2 300 m° de tonnes au niveau communautaire au total (annuel entre 2006 et 2012). L'idée est de contracter ce stock de droits à polluer de période en période, d'en mettre de moins en moins en circulation sur le marché.

Exemple : période 2013-2020 : à peine plus de 2 000 m° de tonnes au niveau communautaire. Pente de réduction des droits à polluer. Les acteurs vont s'apercevoir qu'émettre du carbone coûte de ++ cher et vont être incités à rationaliser leur niveau d'émission.

La 1ère attribution des quotas se réalise gratuitement, il s'agit de cartographier le niveau de consommation des entreprises. L'idée est de diminuer au minimum les stratégies de sous-déclaration car compliqué de prévoir 20 à l'avance coût ultérieur du dispositif. On amène les industries à déclarer leur niveau d'émission puis on met en place un mécanisme de contraction de ces droits.

Le problème est que l'attribution des quotas par les gouv européens sera dans un 1er temps très large ce qui fait que le prix de la tonne d'émission de carbone aura du mal à décoller. De plus, ce qui a été attribué comme droits gratuits à polluer reste et se renouvelle annuellement. Il y a aujourd'hui excès de droits à polluer qui a été stocké et qui est réutilisable pour le futur. Il faudrait donc éponger le surplus avec la mise en place d'une instance qui va acheter les droits à polluer pour les annuler. Le niveau initial des droits à polluer de départ a été mal calculé et est excessif car les gouvernements ont négocié très large pour préparer l'avenir.

2013-2020 : part des droits gratuits à polluer dans l'ensemble des secteurs répertoriés passe de 100% à moins de 50% = mécanisme complexe car nécessite d'identifier chaque secteur industriel de façon spécifique pour lui attribuer une politique particulière selon niveau de droits gratuits à polluer.

Sur les 180 secteurs industriels identifiés, 50 vont être exclus du renchérissement des droits à polluer et vont toujours bénéficier de droits à polluer : ceux qui sont les + liés aux secteurs exportateurs (soumis à la concurrence internationale). Il s'agit des secteurs de l'acier, de l'aluminium, de la chimie = secteurs polluants importants). Le mécanisme a des fuites de toute part (droit gratuit, limitation de la pente de la contraction des droits à polluer, etc.).

Le **rythme de la contraction** est un élément important du dispositif : *de quel % les droits à polluer vont diminuer d'année en année ?* Pour la période 2013-2020, il est fixé à 1,74%. Chaque année il est prévu que le stock de droits à polluer distribuée annuellement soit baissé de 1,74%. Pour 2013-2020, le taux est fixé à 2,2%. Pente raisonnable mais qui a suscité une négociation importante. Les pays qui ont une industrie organisée autour d'une forte consommation de carbone vont essayer de freiner ce dispositif. Des groupes environnementalistes au contraire veulent une accélération de la contraction de droits. Il peut aussi y avoir des stratégies de ralentissement : un pays peut négocier des normes plus fermes pour le futur et moins ferme pour le présent ("*gagner su temps, c'est aussi une politique*").

Pour l'instant, effondrement immédiat des cours en 2013 car trop de droits à polluer gratuit : 2,9€ la tonne en 2013, 4,38€ de la tonne en 2017. Cela incite faiblement à la diminution des émissions dans les industries.

Tout se passe comme si cette politique de 15 ans n'avait eu aucun effet sur la réduction. Il y a eu une réduction des émissions mais c'est difficile de dire que celle-ci est liée à ce mécanisme. Le mécanisme, même si prix faible, a eu des résultats se traduisant par une diminution des émissions à l'échelle européenne entre 2005 et 2019.

Le **bilan** de toutes ces pol env n'est pas merveilleux car ces politiques se sont révélées faiblement contraignantes pour les structures qui émettent des polluants. Finalement, on voit que le bilan de ces politiques a été relativement modeste car les adm° publiques qui organisent l'arbitrage ou le mécanisme de limitation se sont montrées plus sensibles aux arguments des agents éco que des org° de défense de l'env qui alertaient sur les dangers du réchauffement climatique, etc.

Par-delà la diversité des mécanismes et des formes de régulations, si on met bout à bout l'ensemble des interventions publiques des adm° publiques en Europe, mettant en avant les efforts réalisés dans ce domaine, les résultats ne sont en adéquation avec les discours tenus. Cette contradiction trop importante et trop durable peut nous mener à faire penser que ces politiques env relèvent du **double discours** avec un discours très volontariste devant les électeurs mais aussi, à travers tout un ensemble de mécanismes, des politiques soit retardées, soit vidées de leur efficacité par les adm° publiques.

Terme même du développement durable fait croire que l'on peut maintenir le même niveau d'activité éco et de prospérité éco, la même capacité de consommation, la même forme d'économie (contrôle *a posteriori* de l'installation de l'activité, quand l'autorisation est installée).

Conservation d'une forme d'org° de éco qui laisse une pleine autonomie de la pertinence des investissements aux investisseurs qui doivent conserver la pleine autonomie de prise de décision. Le contrôle des adms° publiques très présent mais globalement c'est la liberté de la consommation des agents éco qui est maintenue. La pertinence des produits découverts et commercialisés n'est pas remise en cause non plus. Dans le maintien de faibles niveaux de rationalisation de l'activité des agents émetteurs de produits polluants ou qui consomment des ressources, on a un effort de maintien de cette forme d'org° économique sans contrôle *a priori* de la pertinence de ce qui est fabriqué.

Principes fondamentaux :

(1) Les organismes industriels doivent conserver l'initiative dans la détermination des unités de production nécessaires à leurs activités.

(2) Les adm° publiques peuvent se donner pour objectif d'inciter les investisseurs à privilégier des investissements moins susceptibles de rejeter du carbone et de polluer mais ces dispositifs doivent rester incitatifs sinon on changerait la structure éco.

(3) Les industries polluantes peuvent faire l'objet d'une politique d'effort d'une réduction de production mais sans jamais empêcher l'activité éco.

(4) Concernant les opérations de production, l'usage de certains matériaux et leur recyclabilité. L'un des obstacles au recyclage est la très grande diversité des formes d'alliages et d'usages de plastiques et d'alliages pour recycler (pour les métaux, on en fait des armatures = usage le plus faible), ce qui rend la durabilité du système de recyclage très faible. Tout cela ne peut pas faire l'objet d'une régulation trop étroite. Les intervenants ne doivent pas être trop contrôlés, trop contraints dans la fabrication de leurs produits. Jugement sur la pertinence des matériaux doit être laissée aux organisations commerciales et industrielles sans une régulation trop étroite.

(5) L'utilité sociale des biens produits ou de leurs différentes activités ne peut pas être jugée *a priori* par une instance pol de coordination, le gouv, les adm° publiques mais seulement par les consommateurs et les citoyens. Le nombre d'objets, la possibilité d'en changer, leur durée d'utilisation, etc. ne peuvent pas être régulés. L'usage même des matériaux identifiés comme polluants, difficilement recyclables ne peuvent pas faire l'objet d'une régulation autre que par la régulation par les prix. Cela montre que chaque décision fait l'objet de contestation. (Exemple de l'interdiction des couverts en plastiques).

(6) L'ensemble des principes qui régissent la régulation sont peu contraignants pour le niveau de production et de consommation mais ne peuvent être remis en cause à l'échelle internationale. Le niveau global de la prod° et de la conso ne peut pas être définis/remis en cause à l'échelle internationale. Pas de répartition internationale des ressources susceptibles d'être consommées dans l'année.

Pour l'instant, il y a quand même un grand nombre de discours, d'instances de régulations et qui sont sans doute le prémisses d'une régulation env future plus importante mais tout se passe comme s'il y avait une alliance implicite entre les conso, les associations de salariés, les industriels et les adm° publiques pour aller en faveur du développement plutôt que de la durabilité. Mais les discours publics montrent que ces arbitrages sont en train d'être réévalués. Les pol publique au niveau régional, national ou international n'ont pas atteint niveau d'effectivité suffisant.

Nous allons essayer de voir quels sont les acteurs de politiques de santé, les objectifs, les ordres de grandeur de moyens de financement. Quelles-moyens ont été utilisées pour résoudre un certain nombre de problèmes identifiés ?

Idée que les politiques publiques ne sont pas la simple production de fonctionnaires dans des grands ministères mais le résultat d'un grand nombre d'acteurs, et éventuellement coordonnées au niveau ministériel. Chaque acteurs co organisés vont mettre en avant leurs propres intérêts. Ils ont leurs propres modalités de financements objectifs, systèmes de formation et on va avoir un ensemble d'intervenants dans chacun de ses secteurs des politiques publiques et c'est l'interaction entre eux, les effets qui en émergent. Cela débouche sur des modes d'arbitrages spécifiques à chaque secteur. La politique publique est le fruit de l'ensemble des intervenants d'un secteur.

On va commencer par rentrer dans la régulation du secteur de la santé avec une problématisation qui part de controverses.

L'affaire du Médiateur. On va s'en servir comme un analyseur entre un certain nombre d'arbitrages, de négociations entre les acteurs du domaine de la santé qui vont faire l'objet d'un certain nombre de politiques de réformes.

Le médiateur est un médicament dont le principe actif est le Benfluoreix. C'est un médicament qui a des effets anti diabétique (objectif lors de sa mise sur le marché) mais il va être utilisé en fonction de coupe faim, pour faire maigrir. Médicament commercialisé par les laboratoires Ferviers (CA : 137 mllds d'euros en 2017). C'est un groupe très important qui a fusionné la plupart des firmes pharmaceutiques françaises. Il a été commercialisé sous des noms différents, qui connotent sa fonction de faire maigrir. Il aura des effets secondaires mais le laboratoire est accusé de l'examen tardif par les autorités sanitaires des effets secondaires, qui va faire l'objet d'un ouvrage :

Le médicament est accusé d'avoir provoqué plus d'une centaine de morts jusque dans les années 2000 à travers des effets secondaires. Se pose la question de l'indemnisation des victimes, du retrait en urgence des médicaments, de la prise en compte des autorités sanitaires des effets secondaires dansures, par quels signaux, les autorités sanitaires vont prendre en compte la dangerosité du Médiateur, qui va rémunérer les experts qui statueront sur sa dangerosité Est-ce que la laboratoire Fervier n'aurait pas eu un comportement pro actif pour empêcher la prise en compte du problème par les autorités. Ici, l'affaire du Médiateur est toujours en cours, les laboratoires fervier ont refusé de participer financièrement au fond d'indemnisation puisque les autorités sanitaires ont ouvert la possibilité de se faire rembourser par les patients victimes des effets secondaires. Mais la société donne la possibilité aux victimes de signer un contrat d'indemnisation en échange de garantie données par les usagers de ne pas engager de poursuites contre le laboratoire.

Crise du Lervoterex. La société Merx américaine est mise en cause pour un médicament donné aux patients souffrants de problème de la thyroïde en cas d'hypo thyroïde ou d'ablation de la Thyroïde. Et depuis 2010 en NZ et depuis 2014 en France, l'excipient du Lebotirox est modifié. L'ancien contenait du lactose et le nouveau du malitole (E421) +acide citrique, qui ne sont pas dangereux mais modifie la formule et éventuellement le rythme d'absorption du principe actif.

120 000 déclarations d'effets secondaires. Devant les contestations, l'État dira que l'ancienne formule sera remise en vente. Mais les pharmaciens pensent que mettre en vente deux types de formules jettent un doute sur l'innocuité de la seconde formule = sorte de chaos descriptif sur la formule qui est bon ou mauvais. N'a-t-on pas la preuve du caractère étrange de la 2nde formule avec des effets secondaires. Sur les 3 millions de malades, 1 million de malade d'après les assos de conso et 500 000 d'après le ministère reviennent à l'ancienne formule.

Beaucoup d'autorités médicales interviennent pour dire que les deux formules du médicament sont identiques, cela été testé par les laboratoires Merx. Ces 2 excipients dont la nocivité est nulle. Des experts vont rédiger des conseils à la ministre pour le maintien de la nouvelle formule et le retrait de l'ancienne. Réaction dans les médias aussi. Chronique de Dominique Dupas qui explique dans une

Chronique sur France Inter qui expliquent que la volonté de ce retrait relève de l'effet Nocébo : les patients, parce qu'ils vont recevoir un médicament, ont le sentiment que leurs symptômes se détériorent. C'est aussi l'avis de JF Berman, qui considère qu'il s'agit d'un tel effet Nocébo. On fait le moral aux malades en leur expliquant que les symptômes qu'ils croient éprouver sont psychologiques. On voit intervenir une nouvelle figure dans les interactions dans le domaine de la santé : les experts de la santé qui se placent en experts de la santé publiques pour toutes les questions techniques en matière de santé. Soit praticiens, soit scientifiques, donnent un avis argumenté aux acteurs politiques (ces derniers ont besoin d'avoir des arguments leur permettant de justifier leurs décisions dans le débat public, auprès des médias, etc. : leurs réponses doivent être étayés par des données techniques et scientifiques).

Les experts vont être consultés par le ministère de la santé. *Vont ils avoir des textes, des expérimentations, faire une mise en test nouvelle du médicament concerné ?* En réalité non car ces tests sont longs et coûteux et ils ne vont pas être sollicités pour cela mais pour relire le dossier fourni par le laboratoire en l'occurrence les protocoles de tests du laboratoire Merx. Cela nous indique une nouvelle forme de régulation du système de la santé et d'administrations des médicaments. Tous les dossiers d'expertises, d'effets cliniques par des tests sont constitués par les laboratoires qui demandent la mise en vente de ces médicaments. On a ici des experts qui ne sont pas experts de la molécule mais de la lecture des tests cliniques mis en œuvre par les laboratoires. Puis les experts pourront donner leur avis aux autorités publiques quant à la solidité du dossier. On retrouve les modalités d'administration sur la gestion ou la régulation des produits polluants : régulation par l'autorisation. L'administration est faible et ne peut pas tester la dangerosité d toutes les autorités publiques avant leur mise en circulation. L'administration du ministère de la santé n'a pas les moyens de tester la dangerosité des produits proposés par les laboratoires pharmaceutiques mais cela n'est pas illogiques que cela soit les laboratoires pharma qui financent les tests de pertinence et de dangerosité cliniques et pas les contribuables mais tous les dossiers seront donc bons et acceptés. Les instances de mise en autorisation de mise sur le marché sont plutôt des instances qui autorisent que des instances qui interdisent. Les experts ne sont pas là pour faire les tests mais ne sont que des spécialistes de la lecture du dossier. Ils ont un sens de l'analyse médicale qui leur permet de dire que ces textes sont solides ou s'il y a des erreurs manifestes. Changer ce système et faire effectuer des tests cliniques par les experts sur lesquels s'appuient les autorités publiques impliquerait un double coût : un coût en temps (faire ces tests durent plusieurs mois) et un coût financier qui pèserait sur les contribuables. Il existe une régulation complexe par la prise en compte des objectifs et des intérêts d'une pluralité d'acteurs incluant à la fois les acteurs, les autorités sanitaires, les caisses de paiement, etc. Bien sûr, il y aura des dysfonctionnements impliquant des firmes pharmaceutiques mais on ne peut peut-être pas faire autrement. Si ce système s'impose partout dans le monde, ce n'est pas seulement du fait de la puissance des lobbyistes mais aussi du fait du coût de ces tests.

Ces tensions sont d'autant plus fortes que les laboratoires médicaux emploient, sans dans le cadre de leurs études, soit dans le cadre de leur expertise, des chercheurs qui sont aussi sollicités par les autorités sanitaires pour évaluer les produits médicaux. Ce sont des conflits d'intérêts car les experts sont rémunérés par les autorités publiques mais aussi par les laboratoires pharmaceutiques qui demandent des autorisations de mise sur le marché. Recherche des experts provenant des instituts de recherche médicaux vus comme les plus efficaces.

Schéma : le système hospitalier, la médecine ambulatoire, la médecine pharmaceutique, les ministères et instances ministérielles, des instances de recherche privées.

CA à l'échelle mondiale des groupes pharma : 65 milliards pour Johnson & Johnson, la plus grande par exemple. Un dossier de demande de mise en circulation sur le marché comprend des documents sur les propriétés chimiques des médicaments, des informations sur les tests sur les animaux, sur l'homme = comprend fréquemment un millier de pages. La firme est obligée de produire une étude très approfondie. Peut-être qu'il y a aussi une stratégie de submersion des autorités publiques. La Haute Autorité de la concurrence à l'échelle européenne est victime de cette stratégie de la part des

entreprises qui essaient de les engorger de documents. Les experts ne sont finalement pas de nouveaux expérimentateurs scientifiques mais des lecteurs de dossiers.

Les intervenants sont divers avec des objectifs variés, des caisses de financement comme la caisse de financement de l'assurance maladie qui va être chargée avec la sécurité sociale de recueillir des cotisations de la part des actifs : la CSI pour les indépendants, la caisse d'assurance des travailleurs salariés (fusionnent en la CNAM) et encore la Mutuelle sociale agricole (MSA). Ces organismes sont fondés sur le principe d'obligation de cotisation des actifs, ce qui fait différer dans l'ensemble des pays européens et d'Amérique du nord, les modalités de gestion des services de santé. En France, solvabilisé selon un système de solvabilité des actifs qui est obligatoire, ce qui n'est pas le cas aux EU car prise en charge des remboursements par des caisses d'assurances privées pour la plupart (avec des évolutions avec l'US Care et l'Obama Care).

Ce système comprend aussi un secteur privé, un système de mutabilité avec des acteurs qui interviennent dans ce système avec des mutuelles d'entreprise. Ces mutuelles prennent en charge une partie des charges qui ne sont pas pris en charge par les caisses obligatoires d'assurance maladie. La sécurité sociale rembourse totalement els affections à la longue durée (ALD) mais en dehors, elles ne remboursent qu'une fraction des dépenses médicales (qui est élevé pour l'hospitalisation).

Coexistence d'un système publique obligatoire pris en charge par la cotisation obligatoire et un secteur d'assurance privé pris en charge par une cotisation privée, avec l'État qui s'assure que les citoyens soient pris en charge par des mutuelles privée en complément.

...

On a ici un arbitrage entre l'ensemble de ces frais là. Par exemple : rembourser moins un certain nombre de médicaments et reporter ce remboursement sur des sociétés mutuelles ou assurancielles, cela aboutit à une prise en compte des charges inclus par le système d'assurance privé par les charges alourdissant les couts de fabrication locaux tandis que les assurances privées sont financées par les acteurs.

Dans le modèle bismarckien, la subvention du modèle d'assurance sociale est pris en charge par les entreprises en pèse sur els exportation, ce qui les rend moins compétitives. D'où l'effort des gouvernements d'essayer de limiter la hausse des dépenses de santé et de les transférer d'un système par cotisation pesant sur les E vers soit une fiscalisation par l'impôt (la CSG), soit en augmentant la part d'un financement privé au travers la cotisation de chaque assuré auprès d'assurances privées ou de mutuelles. La ligne de fuite du cout des dépenses de santé est de supprimer la cotisation sociale : elle ne pèsera plus sur le cout des produits mais sera transféré vers un prélèvement sur les personnes plutôt que sur les sociétés. Tout cela fait l'objet d'une régulation complexe entre les caisses d'assurance maladie avec la mutabilité et les assureurs privé. Le ministère des comptes publics intervient aussi pour définit l'ONFM (l'objectif national de financement des des assurances maladies) qui est de 195 milliards d'euros sur l'ensemble du système de santé, ce qui permet de caller des arbitrages sur le nombre de médicaments à rembourser etc. L'ensemble des acteurs se mettent d'accord sur la prise en charge de services de santé qui n'étaient pas bien pris en compte.

Les modalités pour parvenir à des politiques de santé font parfois l'objet d'arbitrage nombreux avec l'apparence de la CMU devenue la PUMA (protection universelle d'assurance maladie) reposant sur le principe que si on caisse des populations qui ne sont pas solvabilisés, avec une population pas prise en charge par le système de soin = recrudescence de certaines maladies. On a donc un effort des autorités sanitaires pour ne plus avoir de trous dans le système de solvabilisation qui ne sont pas que des objectifs de solidarité mais aussi d'efficacité globale du système car il ne faut pas qu'il y ait des pans de la population mal soignée, sinon contamination possible. Or il faut avoir un traitement global des maladies infectieuse.

Ce système de santé prend la forme d'un appareil de santé duale : le système hospitalier et le système ambulatoire qui ont chacun leur système de prise en charge et d'organisation. Classement qui permet de réguler la prise en charge et les dépassements d'honoraires des différents types de médecin. Ce système hospitalier est territorialisé, localisé et supervisé par les **Agences régionales de santé** qui constituent le service déconcentré du ministère de la santé. Chacun de ministères aura des services propres sur le terrain qui le représente et prend en charge les services mis en place par le ministère.

Les ARS existent de façon indépendante et rassemblent un certain nombre de services qui ont été rassemblés et recouvrent un certain nombre de services en médecine ambulatoire et hospitalier.

Le secteur hospitalier privé est partagé en 3 grands groupes :

- ELSAN
- RAMSE
- Santé cité.

Ces établissements privés font partie du système de santé, sont sollicités par les agences régionales de santé, leur remplacement ou réparation peuvent faire l'objet de stratégie, d'une orientation de pertinence de l'ARS. Les soins qu'on peut recevoir dans le secteur hospitalier privé peuvent être pris en charge par l'État.

Le secteur de la médecine ambulatoire est séparé en médecins généralistes et médecins spécialistes avec des négociations entre ce secteur et les caisses nationales d'assurances maladie et le ministère puisqu'une partie de leur revenu dépend de conventions négociées à intervalle régulier. Le ministère de la santé avec accord de budget négocie avec les syndicats de praticien un prix de la consultation et des parcours de soin. Possibilité de suivre de façon régulière ce parcours de soins en passant déjà par un généraliste puis des spécialistes. La mise en place d'un parcours de soin mis en place par le Ministère de la santé avec l'accord du Ministère du budget est destinée à réduire le coût des soins.

Cet effort de tarification vise à réduire les dépenses des hôpitaux. Ils n'ont pas d'enveloppe mais un chaque acte va être rémunéré selon un budget déterminé.

Autre forme de rationalisation avec des conventions médicales négociées entre le ministère, la CNAM et les syndicats de médecin qui négocient la tarification de leurs actes pendant un certain nombre d'année et définit les modalités du parcours de soin avec l'association à chaque malade d'un médecin référent. L'idée est d'avoir des carrefours normalisés qui permettent d'avoir une expertise sur la maladie du malade sans qu'ils soient obligés d'aller voir un spécialiste.

Action demandée sur les déserts médicaux.

Une régulation supplémentaire est réalisée par le ministère, la CNAM et les entreprises pharmaceutique sur le niveau du prix de vente des médicaments. Les entreprises savent que le niveau de vente des médicaments dépend de leur niveau de remboursement par le système de financement de l'assurance maladie. Cela permet aux caisses de remboursement de demander des tarifs référentiels. Le prix des médicaments est négocié au cas par cas en fonction du niveau estimé des ventes, de l'acceptation ou du refus du laboratoire de vendre les médicaments dans le pays concerné. Au niveau européen, le prix négocié sur les prix des médicaments sera fixé sur un gros volume et à des prix plus bas que la moyenne.

...

D'autres agences sont mises en place par un certain nombre de réformes successives pour traiter une certaine norme de dysfonctionnement qu'on a vu auparavant, liés au manque d'expertise au recours à une expertise externe pas forcément indépendante, à des organismes jugés trop dépendants de l'administration qui n'échappe pas aux impératifs économiques des services du ministère. On va donc avoir recours à une assurance semi permanente.

2009 : virus de la grippe H1N1 "*du cochon*", non saisonnière avec une épidémie de grippe se rajoutant à la grippe ordinaire et suspectée d'être dangereuse. On a une commande de précaution de commande de vaccin qui sera abandonnée par la suite. Surcote de la commission dénoncée, ainsi que le manque d'indépendance de ministère vis-à-vis des firmes pharmaceutiques. Pour rationaliser la gestion des épidémies et de la précaution sanitaire en cas de crise sanitaire, mise en place d'une gestion des risques collective. Santé Publique France est une agence indépendante qui va gérer des problèmes. Gestion croissante de problèmes par des agences spécifiques, dotées d'une certaine autonomie.

L'idée dans les opérations de rationalisation du système de santé, l'idée qu'il faut déduire du système privé un certain nombre de services. Pas une volonté d'arrêter de recourir au privé mais de maintenir dans le système public un certain nombre d'éléments clés du système de santé et de maintenir des intervenants indépendants du public et des firmes. Il s'agit d'agences publiques mais indépendantes

du ministère. Ils sont chargés de mettre en œuvre une veille efficace tout en indépendants d'un certain nombre d'intervenants. Ils peuvent aussi contre balancer els décisions/expertises du ministère. Politique de répartition des expertises pour pouvoir définir une réaction des autorités sanitaires qui soient les plus efficaces possibles.

Système de santé complexe dans le nombre des intervenants avec des intervenants qui interviennent pour réguler un nombre important de secteurs. Concurrence objective entre les intérêts des différents intervenants et difficulté de coordination des financements et des intérêts multiples. Mais difficulté de résoudre ces conflits d'intérêts car une partie de l'expertise est commune aux différents intervenants et ne peut avoir lieu qu'*ex post*.

Les administrations déconcentrées

Toute politique publique mise en œuvre nécessite une structure administrative propre, dotées de compétences, avec une école spécifique pour les former. Un corps de savoirs, un ensemble des savoir-faire, un diplôme qui va être acquis. Montée en expertise du personnel. Capacité croissante des adm° publique à réguler secteur par secteur. Mais une bonne partie de ce qui est gouvernée, ce n'est pas simplement des collectifs et des syndicats mais un mix de l'ensemble de ces intervenants, amenés à avoir des intérêts propres, un point de vue spécifique, amenés à défendre leur point de vue et des adm° qui doivent arbitrer entre ces intérêts. La solution finale mise en œuvre peut n'être aucune de celles proposée par un des acteurs mais que finalement la régulation secteur adm par secteur adm va être l'interaction de ces intervenants

La structure de l'adm° française.

L'idée du schéma est de voir les rapports de force entre les ministères, les effets engagés, ce qu'il se passe dans les administrations. Dans le débat public, à la fois émerge l'idée d'un fort pouvoir politique qui dirigerait. Les ministères ont être les seuls acteurs présentés alors qu'ils sont beaucoup plus segmentés qu'on peut le penser : en servies, entre adm° centrales et adm° décentralisées avec plus de pouvoir au collectivités locales élues. En même temps, les services déconcentrés de l'État se renforçait progressivement et jouaient un rôle important d'encadrement des décisions, etc. Renforcement global de la capacité adm de l'État en particulier dans cette dimension déconcentrée. Important de voir les effets d'échelles, d'effectifs dans les différents secteurs. Qu'est-ce qu'un ministère fort ? faible ? Le rôle du ministère de la transition écologique et solidaire ?

Schéma : le rapport entre les effectifs ministériels des adm° centrales et les effectifs des adm° déconcentrées.

Ministère de l'éducation : 31000 agents qui vont définir les politiques éducatives, répartir les budgets, etc. Il faut mettre cela en relation avec les 2 adm° déconcentrés qui relève de ce ministère : les rectorats d'académie, (effectif en 2015 : 12 600) = les effectifs des rectorats sont forts en comparaison. Rien que sur l'adm° régionale déconcentrée du ministère de l'éducation, une partie des fonctionnaires sont réparties dans les services déconcentrés. Direction des service départementaux de l'Éducation nationale : cet échelon adm va gérer (collèges, écoles et lycées et effectifs en 2015 : 7380). C'est le ministère qui comporte le + de fonctionnaires et la grande majorité sont situés dans l'adm° déconcentrée. Elles vont être ce qui rend possible au plus près des administrés, l'application des politiques qui sont conçues ou régulées par les ministères centraux. Plus l'adm° est forte et concentrés, plus elle jouera un rôle important dans un grand nombre de domaine d'interface entre les adm° centrales et les administrés/acteurs privés. Les préfets, soit de département, soit de région vont jouer un rôle vis-à-vis des différentes administrations de l'État. Secteur par secteur, le préfet va être amené à trancher à partir des avis, éventuellement contradictoires, de différents services dont le ministère de tutelle sera différent.

Les actions publiques sont des politiques l'administrations certes spécialisées mais qui peuvent défendre des politiques publiques très différents d'une adm° à l'autre et peut faire l'objet de frictions avec les politiques défendues par différents ministères. L'adm° de Bercy, son rôle dans l'ensemble des adm° publiques va être de freiner, de limiter, d'arbitrer entre des orientations publiques défendables

mais aussi coûteuses. Chacune de ces adm° peut en appeler au pouvoir politique pour arbitrer sa faveur mais on va avoir beaucoup de politiques qui sont arbitrées à un niveau infra politique entre les services de l'État, des réunions entre différents ministères. "guerre de bureau" à la fois fonctionnel et dysfonctionnel. Les journalistes, le plus souvent quand ils rapportent une telle guerre de service dans la perspective du côté dysfonctionnel, désorganisée des différents services qui incarnent l'État. Jugement plutôt négatif qui va percevoir le côté négatif, plaçant les acteurs privés qui attendent les décisions finales de l'adm° dans une forme d'insécurité. On avait vu que ce jugement négatif devait être relativisé. En tout cas, l'idée d'une parfaite rationalité où les différents acteurs seraient conscients immédiatement, sans tension et sans conflit, ce qui peut constituer la bonne politique publique de régulation d'un secteur, ce qu'est l'intérêt général, par exemple. Cette idée en réalité qu'on observe comment se réalise les prises de décisions, on s'aperçoit que l'ensemble des protagonistes d'un secteur de politique publique sont porteur de pdv, d'intérêts différents et chacun de ces visions de ce qu'est l'intérêt général peut être considéré comme rationnel. Le terme de rationalisation de l'intérêt général fait partie du terme même utilisé par les acteurs publics. En fonction des époques, de la force relative de défenseurs de l'env, où des intérêts éco, les visions de l'intérêt général seront différentes, ce n'est que ce rapport de force entre des acteurs portant des pdv différents.

Si une politique doit s'incarner dans une organisation qui doit les renforcer, un effort public pour intervenir davantage dans un secteur, doit s'incarner dans le renforcement des adm° qui prennent en charge cette politique. C'est ce que l'on voit dans les politiques environnementales. Depuis 1972, très forte augmentation à la fois de l'effectif de l'adm° centrale du ministère de la transition écologique et solidaire (TES). Fusion du ministère du budget et de l'env qui a eu pour effet d'introduire des préoccupations d'ordre environnementale dans un ministère qui était réputé comme tant le moins écologiste. Cette fusion des 2 ministères s'est traduite par la mise en commun de leurs adm° déconcentrées.

L'adm° d'État est très souvent redéfinie, redécoupée.

Pour gouverner une structure organisée (adm° ou entreprise), des théoriciens du management ont dit qu'il était inutile de la maintenir inchangée, des hiérarchies aussi fortes que dans les adm° centrales. Un moyen serait de gouverner les structurés à travers leur changement permanent. Le vocabulaire qui est utilisé est toujours celui de la rationalité mais précisément, l'existence de manuel de management qui préconisent l'instrument de mise sous tension des structures organisées hiérarchiques restructurées en permanence, serait un moyen de gouverner efficacement une organisation. Il faut la malaxer en permanence pour toujours maintenir la prééminence de la structure centrale sur tous les segments qui sont en permanence redispachés, réorganisés etc. Il faut toujours réformer l'adm° pour entretenir la prééminence de la très haute fonction publique sinon les adm° déconcentrés peuvent acquérir de l'indépendance.

Ce qui a été fait, c'est que beaucoup de services ont été regroupés au niveau régional plutôt que départemental. La réorganisation de 2010 a conduit à une réduction du nombre des adm° déconcentrées. Ces réajustements adm, quand on examine de plus près en quoi ils consistent, on voit que ce sont des réorganisations qui touchent les adm° départementales ou régionales et consistent en a réorganisation d'unités de terrain qui sont regroupé. Les entités administratives initiales continuent à exister dans la nouvelle structure mais n'appelle services des divisions qui sont rassemblées. Les fonctionnaires de base sont amenés à dépendre d'une structure plutôt qu'une autre avec des opérations de fusion mais la réalité de leur travail ne va pas changer d'une réforme à l'autre. On peut penser qu'une partie de ces réformes n'est qu'un jeu d'étiquettes.

On constate que depuis 50 ans, il y a un accroissement du volume des adm° et du nombre de secteurs qui vont être régulés par une adm° qui va être tendanciellement plus étoffée.

Montée de l'expertise et de savoirs qui va être mobilisé par l'État pour réguler leur adm°. Des administrateurs vont mettre en œuvre des savoirs techniques et secteur par secteur, accroissement du niveau d'expertise qui va être mis en œuvre dans la régulation. Effectifs adms plus étoffés dont le mode de gouvernement. On va gouverner désormais par des rapports techniques, des données chiffrées. Les modalités d'org° du budget a changé : avant on avait un budget par ministère et on est passé à des budgets par objectif, par programme dans lequel plusieurs ministères peuvent collaborer. On a plus la

même autonomie ministérielle qu'auparavant mais un budget ministériel accordé selon les modalités de la mission, qui est cohérent avec le mode d'évolution des modalités de gouvernement.