



Métropoles

4 | 2008

Aménagement urbain et transition post-keynésienne

L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme

Philippe Genestier, Bernard Jouve et Paul Boino



Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/3583>

ISSN : 1957-7788

Référence électronique

Philippe Genestier, Bernard Jouve et Paul Boino, « L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme », *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008, mis en ligne le 23 décembre 2008, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/3583>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme

Philippe Genestier, philippe.genestier@entpe.fr
Bernard Jouve, bernard.jouve@entpe.fr
Paul Boino, paul.boino@univ-lyon2.fr

Introduction

Ce numéro spécial de la revue « Métropoles » est consacré à un thème qui a fait l'objet d'un colloque organisé en octobre 2007 à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, en partenariat avec l'Institut de Recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations¹. Ce colloque intitulé « Aménagement urbain et transition post-keynésienne » reposait sur un constat relativement simple : la transformation du fordisme, comme « régime d'accumulation » associé à l'Etat-providence comme « projet hégémonique » (Gramsci, 1978), vers le post-fordisme et le *Workfare State* (Burrows et Loader, 1994 ; Jessop, 1995) a été particulièrement bien investi par les chercheurs en sciences sociales s'intéressant à la production de l'urbain, dès le milieu des années 1990. Plusieurs articles de ce numéro spécial mettent d'ailleurs l'accent sur la nouvelle division du travail entre l'Etat et les collectivités locales dans la production et la gestion de la ville, sur les nouvelles pratiques décisionnelles, davantage négociées, sans pour autant que les rapports de domination en soient absents. Certains mettent même en avant une certaine reproduction des cadres cognitifs, emprunts de keynésianisme, à partir desquels les politiques urbaines sont conduites, voire une stabilité des configurations institutionnelles, centrées sur l'Etat dans certains secteurs comme le logement social, alors même que la décentralisation, la *devolution*, le recours aux partenariats public/privé sont « passés par là ».

¹ Nous tenons à remercier tout particulièrement Isabelle Laudier, Responsable de l'Institut de Recherche de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour son soutien.

Les Trente Glorieuses ont été marquées par le triptyque « Fordisme / Keynésianisme / Etat-providence » à l'intérieur d'un cadre spatial de régulation qui était le territoire national (Cohen, 1987). Derrière notamment la transformation de la structure des Etats européens et les questions relatives au nouvel équilibre des relations centre/périphérie, les années 1980-1990 ont été marquées par une modification très nette de la nature de l'Etat. Pour aller dans le sens d'un ensemble d'auteurs anglophones (Brenner, 2004), la décentralisation, la construction européenne et l'apparente perte de centralité de l'Etat ont accompagné un virage néolibéral qui s'est traduit par la montée en puissance de l'impératif concurrentiel dans les politiques urbaines (voir l'article de V. Béal et M. Rousseau dans ce numéro) et dans certaines politiques sectorielles comme le logement social (voir l'article de X. Desjardins) dont la raison d'être a considérablement évolué. La montée en puissance des grands groupes, notamment financiers même si la crise actuelle devrait engendrer des évolutions en profondeur, dans la production urbaine a été particulièrement prégnante (voir l'article de M. Ben Letaeif dans ce numéro). Ce même constat s'impose pour ce qui est d'un urbanisme reposant sur la massification des usages et le « calibrage » des équipements collectifs par les pouvoirs publics (voir l'article de S. Merle dans ce numéro).

On dispose aussi d'un corpus de référence bien étoffé sur la transition post-fordiste, sur la transformation de l'Etat-providence et leurs liens avec l'aménagement urbain, il en va différemment du keynésianisme et de sa fin annoncée dès les années 1980 sur fond de politiques monétaristes et de « désinflation compétitive ». En octobre 2007, lors de ce colloque, il s'agissait de tenter de faire la part des choses, entre ce qui relève de la transition post-fordiste et de remise en question du keynésianisme dans la production de la ville.

Pratiquement jour pour jour, un an après la tenue de ce colloque, la crise des subprimes, qui couvait depuis déjà deux ans mais qui devait connaître une accélération avec la mise en faillite de la banque d'affaires américaine Lehman Brothers, éclatait. Elle marque indéniablement un « retour spectaculaire » des Etats. De ce fait, l'intitulé et la problématique même du colloque d'octobre 2007 semblent datée et faire référence à une période historique déjà dépassée. Comme si en l'espace de deux mois, et bien que la crise financière et économique actuelle soit loin d'être achevée, les Etats avaient « repris la main », après des

années d'absence. La période est donc, si l'on se réfère aux médias, au retour en grâce du keynésianisme. A. Lipietz a une phrase on ne peut plus concise pour résumer la situation actuelle : « On a annulé les conquêtes du fordisme, mais on en avait gardé la théorie : le keynésianisme. Même George W. Bush, contrairement à Herbert Hoover (président des Etats-Unis de 1929 à 1932) en son temps, comprend que, face à une telle dépression, il faut lâcher les rênes du crédit et augmenter le pouvoir d'achat »². Qu'il nous soit permis ici une remarque qui structure cette introduction à ce numéro spécial : non seulement la théorie est restée bien présente dans la seconde moitié des années 1990 jusqu'à la crise actuelle mais elle a continué à structurer fortement les pratiques gouvernementales. Ce « chemin de dépendance », comme disent les politologues pour insister sur la stabilité des institutions, leur capacité à reproduire des schémas d'action (Hassenteufel, 2008), est observable notamment dans le domaine de l'aménagement urbain. La question qui se pose, dans ce cas précis, est de savoir cependant si des interventions de type keynésiennes, financées par les Etats et les collectivités locales, est adaptée à la nature des nouveaux enjeux.

Le post-keynésianisme ? Quel post-keynésianisme ?

De quoi parle-t-on au juste quand on évoque le post-keynésianisme ? Si l'on en adopte une définition minimale, il s'agirait de définir un mode d'action ne reposant plus sur la capacité, voire le monopole de la puissance publique, à mettre en place des mécanismes d'intervention économique par le biais de la dépense publique. Si on développe un peu, on pourrait décrire le post-keynésianisme comme étant, au niveau conceptuel et idéologique, une perte de croyance en la possibilité pour les pouvoirs publics d'optimiser l'activité économique, que ce soit grâce à un soutien de l'offre par le financement d'équipements et d'investissements de recherche-développement visant à orienter et à stimuler la production ou grâce à un soutien de la demande par des mesures volontaristes de redistribution. En outre, le post-keynésianisme se caractériserait à un niveau plus opératoire par la baisse de capacité de la dépense publique à produire un effet levier contra-cyclique, du fait notamment de l'interdépendance et de l'internationalisation des échanges. Cette capacité pourrait être retrouvée, soit par le protectionnisme, avec tous les périls qui s'en suivraient, soit par un interventionnisme

² <http://lipietz.net/spip.php?article2275>

coordonné à l'échelle internationale afin d'élever le taux de croissance, mais qui risquerait alors de butter sur le coût des matières premières, qui ne sont pas pour rien dans la crise des subprimes, et sur les effets écologiques induits.

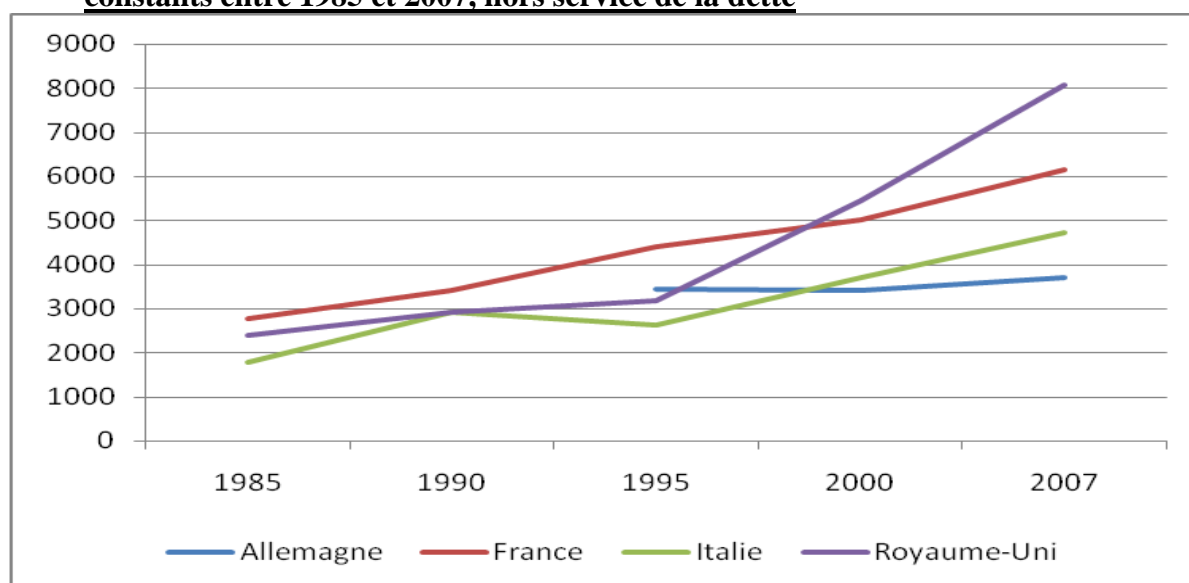
Sur la base d'une telle définition, que l'on peut certes contester, la situation paraît moins évidente qu'elle n'en a l'air. Rien n'atteste en effet, que dans les années 1990 et dans la première moitié des années 2000, on soit sorti d'une forme de keynésianisme courant et continu (il s'agissait en quelque sorte d'un keynésianisme de petit temps et non de tempête, tel qu'il avait été initialement conçu) puisque l'intervention budgétaire de l'Etat dans les économies nationales, en Europe de l'Ouest tout du moins, ne s'est point ralentie. A l'exception de l'Allemagne, elle a eu même tendance à s'accroître, soutenue par une montée en puissance budgétaire des collectivités locales, décentralisation aidant et souvent à grand renfort de transferts budgétaires. On ne reviendra pas ici sur le débat cherchant à savoir si les transferts de l'Etat sont à la hauteur des compétences et des charges transférées. Rappelons simplement qu'en 2006, ils représentaient en France 44% des recettes des collectivités locales avec de fortes variations selon leur niveau (Région, Département, intercommunalité, commune) (Ministère de l'Intérieur, 2008).

Evoquer un Etat post-keynésien revient, in fine, à interroger la capacité de l'Etat et de l'ensemble des institutions publiques à dépenser, sous diverses formes, que cela soit sous forme d'investissement dans le système productif ou sous forme de pouvoir d'achat à destination des ménages. Pour aller à l'essentiel de la théorie keynésienne, et nos collègues économistes nous pardonneront ce raccourci un peu abrupt, la dépense publique, dans un contexte de crise économique, a pour justification de générer un « effet multiplicateur » dont doivent s'emparer ensuite les agents économiques (entreprises et ménages) pour soutenir la croissance nationale dans son ensemble.

Qu'en est-il en 2008 ? Contrairement aux thèses largement répandues sur la disparition programmée de l'Etat keynésien, dans leur version radicale (Ohmae, 1995) ou plus nuancée qui insistent sur l'avènement d'un Etat-régulateur (Eberlein, 1999), la dépense publique est toujours très importante. Elle a même nettement tendance à s'accroître très sérieusement,

sauf dans le cas allemand (graphique 1). A propos du cas français, Laurent Davezies, économiste de l'Université Paris XII et spécialiste du développement local, notait : « En trente ans, le poids de la dépense publique et sociale dans l'économie a été multiplié par deux » (Le Monde, 27 juillet 2008). Contrairement à ce que l'on pourrait penser, il ne s'agit pas d'une spécificité française.

Graphique 1 : Evolution des dépenses publiques par habitant en euros constants entre 1985 et 2007, hors service de la dette



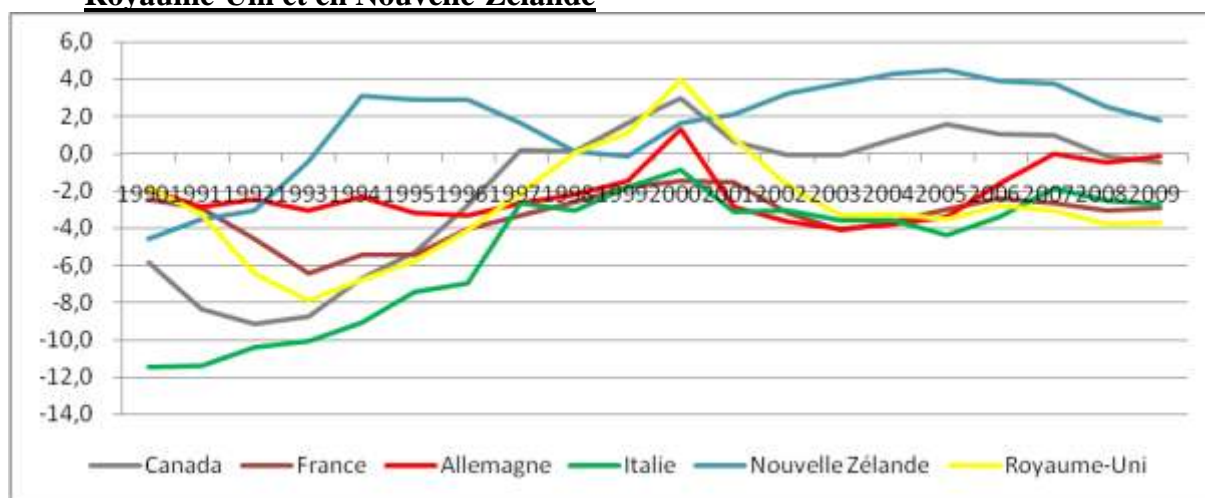
Source : (Eurostat 2008)

Alors que les économies nationales des 4 pays retenus ici connaissent des fortunes diverses, on note tous niveaux de gouvernement confondus, une augmentation continue de la dépense publique à l'exception de l'Allemagne. Cette tendance est particulièrement marquée en France et au Royaume-Uni (dans ce dernier cas, cette évolution traduit une série d'investissements majeurs dans les services publics en grande partie déficients après les gouvernements Thatcher et Major). Elle y fut rendu possible tantôt par une croissance économique générant des recettes pour les finances publiques et qui ont été réinjectées dans l'économie nationale et/ou par une envolée de la dette publique. L'Allemagne quant à elle a opté pour une stratégie différente dans un contexte marqué par le coût de la réunification qui a été financée en grande partie par une augmentation de la pression fiscale sur les ménages et

les entreprises de l'Ouest. Ce pays a également bénéficié de nombreux transferts financiers en provenance de l'Union européenne au titre de sa politique régionale.

L'Etat ne s'est donc pas vidé, du moins pas de sa capacité budgétaire. Par rapport au Canada ou à la Nouvelle-Zélande qui dans les années 1990 ont décidé de mener des politiques budgétaires marquées du sceau de l'austérité, se concrétisant par des coupes sombres dans les politiques sociales en se fixant comme objectif de ramener le déficit public à zéro, les « grands » pays européens ont continué, sauf dans le cas allemand, à conduire des politiques très consommatrices de ressources budgétaires publiques en les faisant financer par la croissance et/ou par l'emprunt et donc la dette publique (Graphique 2). Rien n'aurait donc changé.

Graphique 2 : Evolution de la dette publique en pourcentage du PIB national entre 1990 et 2009 en Allemagne, au Canada, en Italie, en France, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande



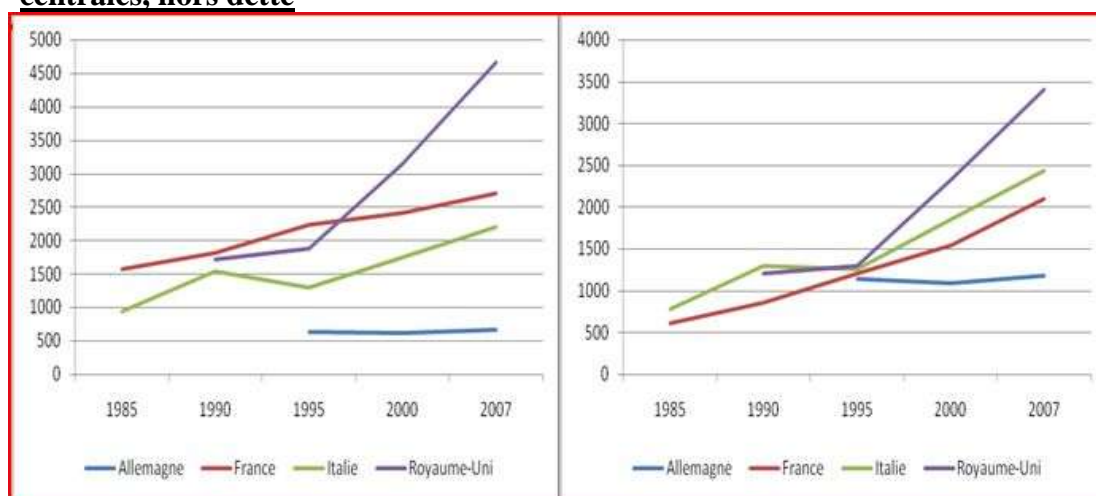
Source : (OCDE 2008)

Oui et non. Oui car la dépense publique s'avère toujours aussi importante, malgré une inflexion très nette dans les années 1980 aux Etats-Unis et en Grande Bretagne à travers une contraction et une nette tendance au démantèlement de l'Etat-providence (Pierson, 1994). Non car ce qui a fortement changé, et même s'il serait nécessaire de mener une analyse approfondie de l'importance des transferts budgétaires des Etats vers les collectivités locales,

c'est la répartition des dépenses entre les différents niveaux de gouvernement (graphiques 3 et 4).

Graphique 3 :
Dépenses en euros par
habitant des
administrations
centrales, hors dette

Graphique 4 : Dépenses en euros par
habitant des collectivités locales, hors
dette



Source : (Eurostat 2008)

Ces deux graphiques montrent en effet la montée en puissance des collectivités locales dans la nouvelle organisation du système politique, à l'exception toujours de l'Allemagne en vertu des raisons évoquées précédemment. Dans tous les autres cas, les administrations centrales ont considérablement accru leurs dépenses (plus de 200% dans le cas du Royaume-Uni) et les collectivités locales ont vu aussi leur niveau d'intervention budgétaire s'accroître de manière très significative³.

Pour résumer, contrairement au lieu commun, n'avons-nous jamais quitté le keynésianisme ? Si l'on ne se base sur les données fournies par Eurostat, dès les années 1990, on voit en effet s'opérer un « retour de l'Etat », d'un strict point de vue de la dépense publique. Il n'y a pas donc à proprement parler de néo-keynésianisme suite à la crise des subprimes. Ce retour de

³ Dans le débat actuel sur les plans de relance des économies européennes, on comprend mieux à la lecture de ces graphiques la réticence du gouvernement allemand à se lancer dans une politique de type keynésienne remettant en question un équilibre budgétaire qu'il aura fallu 10 ans à bâtir au prix d'une contraction de la masse salariale et d'un recours minimal à la dette publique.

l'intervention de l'Etat est très largement antérieur à la crise actuelle, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser quelques questions sur l'efficacité des plans de relance actuels.

Pour autant, cette croissance de la dépense publique ne signe pas la persistance du keynésianisme des Trente Glorieuses. En fonction des Etats, elle s'est en effet opérée selon des modalités très différentes, car les pays n'étaient pas confrontés aux mêmes contraintes en raison de la structure de leur économie nationale mais aussi car les gouvernements nationaux ont opérés des choix politiques nationaux sensiblement différents. C'est là une différence de fond avec ce que l'on a connu après la seconde Guerre Mondiale marquée, en Europe de l'Ouest, par les besoins urgents de reconstruction des économies nationale et des taux de chômage massifs.

Une autre différence très significative repose sur la fin d'un mode de régulation macro-économique et monétaire sur lequel reposait le keynésianisme d'après-guerre. Ce dernier, en même temps qu'il est un courant économique faisant jouer un rôle clé à la dépense publique d'Etat dans un contexte de crise économique avérée, repose en effet sur une théorie monétaire. L'ouvrage de référence de Keynes, du moins le plus cité, n'est-il pas du reste intitulé « Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt, et de la monnaie » publié en France en 1949 (Keynes, 1949) ? Le keynésianisme, tel qu'il prend forme progressivement notamment à partir de la publication des « conséquences économiques de la Paix », publié en 1920 puis réédité et amendé en 1922 (Keynes, 1920 ; 1922), vise de fait à éviter le protectionnisme – Keynes était un libéral en ce sens – en stabilisant le système monétaire international. Sa proposition est une monnaie de référence, le bancor, fruit de la coopération entre les différents pays industrialisés de l'époque qui nécessiterait la mise en place d'une banque centrale responsable et composée d'un Président et de 8 Gouverneurs (dont 2 issus du Royaume-Uni...). Par rapport à l'étalon-or, l'innovation résidait dans la valeur de cette monnaie modifiable sur décision de la Banque centrale. Il s'agissait là en quelque sorte du concept de la Banque Centrale Européenne, mais à l'échelle mondiale. Ce système, pour des raisons géopolitiques, ne verra toutefois jamais le jour. Les accords de Bretton Woods en 1944 consacreront l'étalon-or comme référence dans la production de la monnaie.

La remise en question de l'étalon-or par l'administration Nixon en 1971, du fait notamment du coût exorbitant de la Guerre au Vietnam et de son poids sur les finances publiques, va constituer un moment historique qui va affaiblir la pertinence du keynésianisme (De Senarclens, 2005). Les Etats vont désormais jouer sur les différences de parité entre leurs monnaies nationales comme un élément essentiel de compétitivité. Ce dumping monétaire est d'ailleurs loin de s'atténuer avec la crise actuelle comme le montrent les dévaluations larvées du Dollars, du Yuan ou encore du Rouble comparativement à l'euro.

Au sein de la zone euro justement, la mise en place du Système Monétaire Européen puis de la monnaie unique a certes stoppé cette utilisation de la monnaie à l'inverse des propositions de Keynes, mais la Banque Centrale Européenne (BCE) n'en est pas pour autant keynésienne. Son objectif central, que beaucoup lui reproche du reste, est en effet de lutter avant tout contre l'inflation en menant une politique de taux d'intérêt élevé et non pas contre le chômage ce qui passerait pas une politique de faible taux d'intérêt. Fin 2008, la baisse de 0,75 point de son taux directeur principal est certes historique. Conçu pour soutenir l'activité économique et faciliter le recours au crédit pour des entreprises de la Zone Euro confrontées au risque d'un credit crunch généralisé consécutif à la crise des subprimes, ce taux reste toutefois assez élevé par rapport aux Etats-Unis, qui vient de le ramener à 0% en décembre 2008, ou encore à la Grande-Bretagne. « Gardiennes » d'une certaine orthodoxie budgétaire, la BCE mais aussi la Commission européenne ont en outre, œuvré pour limiter les déficits publics, toujours à l'inverse de la doctrine keynésienne. Même si ces derniers restent encore importants, ils ont eu tendance de ce fait à converger (voir graphique 2) et ceci va donner incidemment aux Etats européens une plus grande marge de manœuvre en 2009, face à la crise économique. Cette marge de manœuvre pourrait du reste être d'autant plus forte s'ils s'affranchissent des critères de convergence mises en œuvre au moment de l'adoption de la monnaie unique.

Concernant la période actuelle, c'est ce même rapport entre taux d'intérêt, endettement public et inflation qui nous fait dire que les politiques de relance initiées aujourd'hui par les gouvernements sont également trop rapidement qualifiées de keynésienne. L'inflation générée par la dette publique est en effet l'un des points cardinaux qui structura les trente glorieuses. Les taux d'intérêt aux entreprises et aux ménages étaient alors inférieurs à l'inflation et il

n'était donc guère « dangereux » de s'endetter. En France par exemple, le décalage entre les taux d'intérêt et les taux d'inflation (c'est-à-dire le taux d'intérêt réel) permettait même de s'enrichir en empruntant. En 1975, le taux d'intérêt réel était en effet de - 3,75%. D'un point de vue sociologique, il convient également de noter que cette situation correspondait à une structure de la population caractérisée par le faible pourcentage des inactifs et des retraités. L'inflation rognait l'épargne mais valorisait, du fait des taux d'intérêt en vigueur, davantage l'endettement des ménages. A compter de 1984, la situation s'est toutefois inversée. Le taux d'intérêt réel a alors commencé à croître pour atteindre son niveau le plus élevé en 1990 à + 7,7%⁴. La situation s'est aussi retournée au plan sociologique avec la montée en puissance des retraités dans la population, et donc dans l'électorat. Ce « groupe » est aujourd'hui un puissant lobby en faveur du maintien de la valeur de son capital épargné et par là même soucieux de préserver la valeur de la monnaie et des taux d'intérêt élevé.

La crise actuelle et ses réponses monétaires ne conduisent pas à un retour du statu quo ante. Les banques centrales abaissent sans doute leur taux directeur, mais les taux d'intérêt réellement pratiqués par les banques restent élevés comparativement à l'inflation. Quelles seront alors les possibilités d'utiliser la dépense publique pour inverser la tendance et au-delà utiliser cette recette keynésienne pour relancer l'économie ? Il s'avère en la manière que le monétarisme et la contraction de la masse monétaire à travers des taux d'intérêt dépassant l'inflation sont passés par là. Tous les pays n'ont pas la même latitude. Il n'y a guère que les Etats-Unis qui peuvent se permettre un plan de relance représentant 7% de leur PIB en raison de considérations à la fois économiques et surtout géopolitiques. La Grande-Bretagne par exemple reste très loin de ce pourcentage. Même si la dette publique devrait se creuser très nettement au cours de la prochaine année pour atteindre, selon les estimations, 51% du PIB en 2012 contre 41% en 2008, son plan de relance ne représentera « que » 23,5 milliards d'euros, soit 1% de son PIB d'ici à 2011. Diverses quant à l'effort réel qu'elles consentent, ces politiques de relance par le déficit public le sont aussi quant à leurs objectifs. Si la France par

⁴ Par comparaison, en Grande-Bretagne, c'est en 1986 qu'on enregistre le plus haut niveau (+ 7,2%) et c'est en 1975, sous un gouvernement travailliste précédant l'élection de M. Thatcher, qu'on note le plus bas niveau (- 13,2%).

exemple entend concentrer son effort sur l'investissement, la Grande Bretagne a pour sa part sur le soutien à la consommation.

Au final, les plans de relance actuels apparaissent trop différents dans leur contenu et dans les sommes engagées pour qu'on puisse systématiquement les assimiler à un retour au keynésianisme tel qu'il existait au cours des Trente Glorieuses ou même à une tentative de retourner aux équilibres alors en vigueur entre investissement public, inflation et taux d'intérêt. Leur diversité constitue du reste une différence supplémentaire. En 1944, les accords de Bretton Woods avaient en effet pour ambition de reconstruire l'Europe. Ils s'inscrivaient dans un contexte géopolitique de Guerre Froide en gestation, mais mettaient en œuvre un plan d'ensemble coordonné à l'échelle supranationale, qui aboutira d'ailleurs à la création de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques. En 2008, la situation est tout autre. Malgré les réunions internationales et les congratulations de circonstance à usage médiatique, chaque Etat opte pour les mesures qui lui semblent les plus adaptées à son économie nationale. On pourra d'ailleurs regretter ici que l'Union européenne et surtout la Commission sortante, n'ait pas réussi si ce n'est au plan médiatique, à concevoir une réelle coordination des politiques de relance ne serait-ce qu'à l'échelle européenne. Il n'y a de fait pas de plan d'ensemble, ni en Europe, ni à l'échelle des pays industriels développés, ni a fortiori à celle de la planète. Nous n'avons affaire en l'état qu'à un retour de l'interventionnisme étatique par période de « gros temps » comme le keynésianisme des Trente Glorieuses mais contrairement à ce dernier il s'agit d'un interventionnisme « mou », car soutenant tantôt la consommation, tantôt l'investissement, car mettant en jeu des dépenses publiques souvent bien faibles face aux besoins, car ne reposant pas enfin sur un corpus idéologique stable et partagé par l'ensemble des responsables politiques et économiques, à la grande différence du keynésianisme des Trente Glorieuses (Hall, 1989).

Néo-keynésianisme et investissement territorial

Tout au long des 25 dernières années les doctrines politico-économiques en vigueur étaient globalement méfiantes vis-à-vis des dépenses publiques, hostiles au déficit budgétaire et plutôt réticentes envers l'intervention des pouvoirs publics dans les rouages de l'activité

productive ; autrement dit, l'économie planifiée, ni même orientée et incitée, ne paraissait plus crédible et souhaitable. Le cadre conceptuel et idéologique dominant, contrairement à la période d'après-guerre, n'était plus favorable au keynésianisme, même si, dans les faits, c'est-à-dire en considérant le niveau des dépenses publiques par rapport au PIB et par individu, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, il convient de fortement pondérer ce discours. Toutefois, si au cours des dernières décennies la conviction la plus répandue était que l'allocation des richesses par les choix des acteurs rationnels engagés dans la logique du marché était le meilleur moyen pour atteindre l'optimum économique, des écoles de pensée particulières continuèrent à porter un intérêt important au rôle des communautés, et en particulier de la puissance publique à ses différentes échelles, dans la vie économique. Que ce soit par la théorie des conventions, par le courant analysant les externalités et les coûts de transaction ou par l'école des biens publics, ou encore par l'économie territoriale, l'intervention des pouvoirs publics continua à être considérée comme un facteur important, voire déterminant. Et cela notamment parce que ces approches attentives à l'inscription géographique de la vie économique, réintroduisent de facto dans le jeu les acteurs publics « territoriaux », avec leurs enjeux politiques (extérieurs à la simple logique de marché) et leur capacité de prélèvement et d'investissement.

Les débats étaient cependant ouverts.

1. L'attention au territoire et le rôle souvent éminent attribué aux acteurs publics dans l'activité économique locale, relevaient-ils d'une conception ancienne des facteurs de production (ne tenant compte ni de la tendance à la miniaturisation des biens à haute valeur ajoutée, voire à leur immatérialisation, ni de l'ubiquité et du fonctionnement en réseau à distance permis par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et dont les délocalisations apportent tous les jours la démonstration). En outre, cette minoration des effets de la révolution technologique correspondait-elle à une volonté de résistance idéologique face à la domination du paradigme néoclassique ? Autrement dit, les écoles anti-néoclassiques focalisant sur le territoire, les sociétés locales et le cadre urbain, et rehaussant de la sorte le rôle du politique en réaffirmant la capacité de celui-ci à décider et à infléchir l'ordre des choses, semblent

avoir connu un réel succès durant les quinze dernières années en partie pour avoir proposé un discours à tonalité théorique facilement appropriable par des acteurs publics trouvant là les moyens de contredire les accusations d'impuissance leur étant adressées. Ce « keynésianisme des collectivités locales », aidé et/soutenu par les Etats (cette tendance aboutissant à l'épure que constitue le « modèle britannique ») aurait ainsi tenu autant à des raisons d'image que voulurent donner d'eux mêmes « les maires entrepreneurs » des années 1980-1990 (Le Bart, 1992 ; Pinson, 2006) qu'à une obligation de se substituer à l'État se retirant d'un certain nombre de politiques sociales du quotidien. On peut avancer, à l'appui de cette thèse que, hormis sur la captation des revenus extérieurs - « l'économie résidentielle » (Davezies, 2008) -, la démonstration des effets économiques des investissements d'équipement des collectivités locales n'a guère été apportée, dans la mesure où les effets d'agglomération paraissent principalement découler de la taille des marchés locaux.

2. A l'inverse, la focalisation sur les territoires constituait-elle un contrepoids nécessaire face à une vision trop abstraite de la mondialisation libérale et une nécessaire tentative de ré-ancrage de l'activité économique face à une financiarisation devenue folle et dont les effets mortifères s'affirment aujourd'hui ? Ne pourrions-nous pas considérer au contraire qu'elle a participé consciemment ou non de ce phénomène ? Cherchant à optimiser les avantages comparatifs de leur territoire, biens collectifs locaux, facteurs de production et même tissu organisationnel (Veltz, 1996), ces politiques de développement pensées et menées par les pouvoirs publics locaux ont tout à la fois cherché à inscrire leur collectivité dans ce qu'il est convenu d'appeler le marché des territoires, mais aussi par leur action contribué à construire ce marché des territoires. En cela, peuvent-elles être assimilées à un « keynésianisme local », ne s'agirait-il pas plutôt d'un « ricardisme local » ? Elles ont certes en commun avec le keynésianisme de chercher à créer de l'emploi et donc lutter contre le chômage (Novarina et Martin, 1990). Elles utilisent elles-aussi la dépense publique pour soutenir l'activité économique de leur territoire. Elles n'ont toutefois aucune possibilité d'action et pour cause sur la politique monétaire et surtout ne sont aucunement contra-cyclique au sens

strict du terme. Sur le fond, elles n'ont pas pour objet en effet de réguler les défaillances inhérentes au marché, contrairement à la nécessité que pointait Keynes et l'analyse qu'il avait du système capitaliste (Keynes, 1927). Elles cherchent à inscrire au mieux leur territoire dans le jeu du marché et se comportent en cela davantage comme un acteur économique qui cherche à optimiser sa position et ses gains, que comme un régulateur au sens de toujours de Keynes. Certes interventionnistes, ces politiques peuvent elles être sous cet angle assimilées à de la régulation économique même locale ? Ne sont-elles pas avant tout et surtout de l'action économique qui, volontairement ou non, alimente la concurrence des territoires et organise un marché en la matière qui plus est régulé par d'autres instances et de moins en moins au demeurant abaissement des frontières oblige ? Ne se situent-elles pas en cela davantage dans la lignée de Ricardo que dans celle de Keynes ?

Si les adeptes des notions de productivité et de compétitivité territoriales, adossés à une forte demande de discours scientifique justificateur d'actions publiques, paraissent hier encore les derniers représentants de la théorie keynésienne (les idées de « pôle de compétitivité », 2006, et de « Grand Paris dans la concurrence entre les métropoles mondiales », 2008, en étant les derniers avatars), la crise financière de l'automne 2008 vient bouleverser la donne. En octobre 2008, en effet, la situation est tout autre. La crise financière internationale a conduit les Etats et les organisations monétaires internationales à attribuer, dans un premier temps, des sommes considérables à des fonds de garantie pour consolider les banques et les compagnies financières afin de leur éviter la banqueroute. A l'aube de l'hiver, la récession économique suscite à nouveau une injection massive de crédits publics afin de soutenir l'activité défaillante. Si en France, le plan de relance ne passe guère par le soutien à la demande et par l'aide à la consommation des ménages, puisque celle-ci accroîtrait le déficit commercial (à moins que l'effondrement de l'emploi ne conduise à prendre des mesures d'urgence), en revanche l'investissement est privilégié. Que ce soit *via* l'investissement des entreprises privées ou *via* l'investissement des collectivités locales et des entreprises publiques, l'intervention vise à soutenir l'activité par des dépenses d'équipement. Une part majeure de ces dépenses doit aller au financement d'infrastructures, à la construction de logements

sociaux, à l'aide aux économies d'énergie, au soutien aux industries vertes et au développement des transports publics.

Assiste-t-on ici au grand retour de Keynes ? Les recettes roosweliennes sont-elles remises en selle ? Un nouveau New Deal se profile-t-il à l'horizon ? Il faut dire qu'en période de récession seule la doctrine keynésienne semble disponible. On rejoint là un des points essentiels mis de l'avant par des auteurs comme B. Jobert dans l'explication de la « facilité » avec laquelle le néolibéralisme l'a emporté dans les années 1980. Dans les deux cas, la crise est autant économique qu'intellectuelle. En situation de crise, les élites politiques, économiques, administratives se tournent vers le modèle alternatif existant sur le « marché des idées » qui apparaît le plus probant pour expliquer la situation et agir sur elle (Jobert, 1994). Il en va finalement du néo-keynésianisme actuel comme il en a été du néolibéralisme dans les années 1980. La grande différence réside en partie dans la temporalité. De même qu'il a fallu à J. M. Keynes deux décennies pour s'imposer dans les champs politique et académique (Skidelsky, 1983 ; Moggridge, 1992), il a fallu plus de trente ans au néolibéralisme pour s'imposer comme le cadre intellectuel dominant, notamment au travers d'une activité académique très importante, d'une mobilisation de certains pans particuliers de la science économique, de la sociologie, de la science politique dans le cadre de Think Thank. En l'espace de trois mois, on aurait toutefois tourné la page et l'on serait revenu au keynésianisme.

Or, le keynésianisme a été forgé il y a trois quarts de siècle dans monde qui n'a rien à voir avec le présent. Mais sa valeur est sans doute autant idéologique que technique. La crise financière apparaissant comme un témoignage des erreurs du capitalisme et du libéralisme, le modèle keynésien, avec la revalorisation symbolique et pratique de l'État qu'il stipule, permet de justifier une action relevant du modèle alternatif à celui qui a failli. L'activisme étatique revient sur le devant de la scène aujourd'hui (c'est-à-dire décembre 2008) sans que l'on sache si son action sera salvatrice ou relèvera du pantomime et de l'anachronisme. Toujours est-il que les plans de relance de la fin 2008 constituent un ensemble d'interventions que l'on peut qualifier de réellement keynésien dans la mesure où la dépense publique à finalité contra-cyclique est financée par le déficit budgétaire.

Mais, sur le fond, la situation est plus complexe et bien difficile est l'interprétation que l'on peut donner à ce qui se passe sous nos yeux, et dont les évolutions sont incertaines. On peut tenter de résumer la situation actuelle, à grands traits, par la conjonction de 3 dynamiques, financières, productives et statutaires.

1. Cette difficulté tient au fait que l'on ne peut se dispenser d'imputer à la crise financière la responsabilité de la crise économique actuelle. Or, cette crise financière résulte elle-même de l'excès du taux d'endettement des ménages alors que les biens immobiliers sur lesquels étaient adossées les créances se dévalorisent. Aux Etats-Unis, le système des subprimes (crédit à taux variable adossé à une garantie hypothécaire, où la capacité d'endettement des ménages évolue proportionnellement à la valeur du bien pour lequel ils ont emprunté), associé au mécanisme de la titrisation (la mutualisation sur l'ensemble du système bancaire mondial des risques inhérents à ces prêts) s'avère défaillant. Alors que l'économie américaine, comme celle de la Grande-Bretagne, étaient soutenues par la consommation des ménages (et donc par leur endettement adossé à la valeur espérée de leur bien immobilier) et que l'activité financière constituait une part considérable du PIB et des emplois les mieux rémunérés, quand les prix de l'immobilier ont fléchi et qu'en conséquence les ménages ont réduit leurs consommations (phénomènes liés à la hausse très importante des matières premières et du pétrole en particulier, durant les années 2007-2008), la crise s'est développée. En résumé, on peut analyser la crise actuelle comme l'effondrement du système que les pays occidentaux, frappés par trente années de désindustrialisation, avaient mis en place pour conjurer leur déclin : stimulation de l'activité seulement par la demande - passage du fordisme au « walmartisme » (Rigaudiat, 2007) c'est-à-dire aux importations à bas coûts, elle-même adossée aux bulles immobilière, boursière et financière. Ces bulles éclatant, il en résulte un brutal retournement de conjoncture, c'est-à-dire un arrêt du moteur économique que constituait la consommation. Ceci entraîne une baisse des rentrées fiscales, alors même que les mesures de relance requièrent une injection de crédits publics, de sorte que le déficit budgétaire tend à devenir abyssal. Ajouter du déficit keynésien à une

situation déjà déficitaire, soutenir les importations dans une économie en fort déséquilibre de sa balance commerciale, accroître la masse monétaire alors qu'une politique de taux d'intérêt très bas a déjà été menée depuis dix ans par la Réserve Fédérale (dont les objectifs contra-cycliques d'inspiration keynésienne étaient patents, même si la doctrine officielle était au monétarisme ; ce dernier ayant été appliqué avec plus de rigueur par la Banque Centrale Européenne), est-ce la bonne solution ? En voulant réagir à la crise d'un système déjà trop basé sur la consommation par de la relance de la consommation, n'est-on pas dans la fuite en avant ?

2. Seconde incertitude : la politique néo-keynésienne actuelle n'ajoute-t-elle pas du déficit budgétaire et des risques inflationnistes à une économie déséquilibrée par sa structure productive en perte rapide de compétitivité et de rentabilité, et qui n'avait trouvé d'oxygène que dans les délocalisations et la spéculation sur les taux de change ? Autrement dit, la relance keynésienne passant par le soutien de la demande, et par conséquent par un niveau accru de captation publique de la richesse nationale, dont les effets se feront sentir à plus ou moins longue échéance, permet-elle de relancer l'activité et d'amortir les chocs ? Ne risque-t-elle pas d'accélérer les déséquilibres antérieurs, c'est-à-dire d'obérer la rentabilité des entreprises européennes et nord-américaines et de les fragiliser plus encore ? N'est-ce pas l'utopie de la consommation sans production, de la manipulation financière sans création de valeur qui mine la santé économique des pays anciennement industrialisés ? En effet, on connaît depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980, en France comme dans la plupart de ces pays, une crise de l'offre due au manque de compétitivité sur les secteurs des produits manufacturés et des services à distance, à laquelle s'ajoute aujourd'hui une crise de la demande et de la solvabilité des ménages.
3. La fin annoncée du fordisme a modifié considérablement l'un des piliers constitutifs du modèle sociopolitique inhérent au keynésianisme (Castel, 1995 ; Boyer et Saillard, 2002). Ce dernier reposait en effet sur une forme d'organisation à la fois de la sphère productive et des rapports sociaux fondée sur le compromis salarial liant le partage de la plus-value (au sens marxiste) et la garantie statutaire contre l'acceptation

d'une division des tâches, d'une hiérarchie sociale et d'une promotion sociale pour la génération suivante. Le compromis salarial s'institutionnalisait dans un mode particulier de médiation entre la société civile et l'Etat : le néo-corporatisme (Esping-Andersen, 1990). Avec la lente remise en question du modèle salarial, la baisse de la syndicalisation, la remise en question des négociations collectives à l'échelle nationale et des branches, et surtout, le nouveau partage de la plus-value organisée par les délocalisations, c'est le modèle néo-corporatiste qui est en porte-à-faux. Il n'est plus aussi « efficace » qu'auparavant. La « walmartisation » de l'économie à l'échelle planétaire a engendré depuis une quinzaine d'années une concurrence qui se joue essentiellement, dans les biens de grande consommation et d'équipements des ménages, par la contraction du coût du travail et la précarisation de l'emploi. Il s'agit d'un « hiatus », ou plutôt d'une contradiction évidente avec la logique sous-tendant le keynésianisme et les effets « vertueux » de celui-ci pendant les Trente Glorieuses. Revenir à des politiques de relance d'inspiration keynésienne, sans le modèle sociopolitique et productif qui lui était associé, s'avère délicat, voire une gageure.

La situation actuelle peut être appréhendée au final comme la conjonction entre une crise de l'offre (perte de compétitivité des économies anciennement industrialisées) et de la demande (remise en question des mécanismes qui maintenaient la solvabilité des classes populaires et moyennes des pays développés). Les remèdes pouvant être préconisés pour combattre chacune de ces crises sont *a priori* contraires l'un à l'autre : la restauration de la compétitivité des entreprises conduit à peser sur les coûts de production et donc à ne pas hausser les salaires et à réduire l'ampleur de la redistribution. La politique de relance par la consommation vise quant à elle, à lisser le cycle et à résister à sa tendance baissière en accentuant la redistribution vers ceux qui ont le plus la propension à consommer. Mais rappelons que dans l'entre-deux-guerres et dans l'après-guerre, les mesures de relance et la demande publique agissaient dans le cadre des marchés domestiques et étaient adossées à un plan d'ensemble, mené à l'échelle européenne et nord-américaine qui a trouvé dans le « Plan Marshall » son épure jusqu'au début des années 1960. On est loin de cette situation aujourd'hui.

Le soutien à l'investissement des collectivités locales et des entreprises publiques et privées, en tant qu'il procède à la fois d'une politique de l'offre et d'une politique de la demande, est-il plus pertinent ? Se situer à cheval entre deux options pourrait sembler une solution, mais la question de l'efficacité de ces mesures et du délai de production des effets attendus reste posée. En particulier, l'impact économique des infrastructures est l'objet de débats qui nous semblent cruciaux. L'équipement du territoire régional, national, européen par une politique de grands travaux est-il un moyen d'action efficace sur l'activité et est-il un investissement rentable préparant l'avenir ? Ces grands travaux reprennent largement une mythologie techniciste et productiviste, hégémonique durant les années 1930-1970 et bien connue en France puisque de tradition colbertiste et portée par des « Grands Corps d'Etat » techniques (X-Ponts, X-Mines). Cependant, si la culture des ingénieurs d'État et des planificateurs volontaristes était en phase avec le procès de production et l'échelle de fonctionnement des marchés durant la période fordiste, la troisième révolution industrielle et les nouvelles technologies rendent la situation tout autre. De sorte que les investissements d'infrastructure aujourd'hui, bien qu'ils aient le mérite de produire des biens non délocalisables, risquent de s'avérer des surinvestissements dont les coûts d'amortissement, qu'ils aient été réalisés en partenariat ou pas, obéiraient la compétitivité des entreprises face à une mondialisation qui ne se limite plus, loin de là, à la production à faible valeur ajoutée. Autrement dit, si Keynes affirmait que l'investissement public peut avoir une vertu curative en cas de blocage de l'activité, il considérerait également qu'il fallait se méfier de ne pas employer les chômeurs à creuser des trous destinés à être rebouchés. Est-ce que de nouvelles infrastructures autoroutières, dont l'utilité va décroissant, ne s'apparenterait pas à creuser des trous ? Multiplier les infrastructures dans les pays occidentaux déjà largement équipés et à la structure démographique vieillissante n'est pas forcément une recette adaptée à notre temps. Dans un contexte de mise en concurrence généralisée (qui, redisons-le, découle moins de l'idéologie néolibérale que de l'état des technologies de communication et de circulation), l'attractivité d'un territoire ne dépend peut-être pas de sa productivité brute mais plutôt de la rentabilité nette que peuvent atteindre les entreprises qui y déploient leurs activités. Cette rentabilité est largement conditionnée par le coût total du travail et du niveau de prélèvement fiscal ; d'où le modèle du décollage irlandais, où un faible niveau d'équipement a permis de

maintenir une fiscalité que certains ont pu dire proche du dumping. Tel est également le sens des résistances allemandes à participer au plan de relance européen proposé par la France durant sa présidence. Pour les Allemands, le keynésianisme et le déficit public rappellent de sombres souvenirs : l'hyper-inflation sous la République de Weimar, les grands travaux du régime nazi. Depuis une décennie, la politique, suivie aussi bien par les sociaux-démocrates de G. Schröder et les démocrates-chrétiens de A. Merkel, est de retrouver de la compétitivité sur le marché mondial, d'une part, en contenant très strictement la masse salariale, d'autre part, en réformant le marché du travail dans le sens de la libéralisation, notamment dans le cadre des Commissions « Hartz » entre 2003 et 2005 (Mayer, 2008) et, enfin, en délocalisant une partie des activités de production dans les anciens pays du « Bloc soviétique ». Ce que l'Allemagne a réussi puisque la balance des paiements allemande est très excédentaire. On comprend que se lancer dans une politique keynésienne suscite outre-Rhin bien des réticences.

La Grande-Bretagne, pour sa part, a choisi d'axer son plan de relance sur la baisse du taux de TVA, afin, sans doute, de conforter la marge de ses entreprises plus que de faire baisser les prix pour le consommateur final. La raison en est que l'économie anglaise est très largement financiarisée et désindustrialisée, si bien que ses activités ne requièrent guère un territoire équipé. Ce dont avait besoin l'Angleterre, c'était d'investissements publics massifs dans les services publics de proximité (écoles, hôpitaux, ...) qui avaient été sérieusement mis à mal par les gouvernements conservateurs de M. Thatcher et Major. Profitant d'un taux de croissance à faire pâlir les autres responsables politiques européens de 1997 à 2007, et générateur de recettes fiscales, le gouvernement de T. Blair a consenti ces dépenses d'investissement et surtout de fonctionnement. L'Allemagne de son côté (économie très exportatrice, rappelons-le, alors que les autres grands pays européens sont importateurs nets), rechigne à laisser filer son endettement, dont les charges de remboursement finirait par reposer sur les entreprises et les ménages, alors qu'elle a mené depuis dix ans une douloureuse politique (modération salariale et contingentement des politiques sociales) de rétablissement de la compétitivité de ses entreprises. Une politique rendue d'autant plus difficile dans un contexte budgétaire extrêmement contraint par la réunification et les

transferts budgétaires, supportés également par la politique régionale de l'Union européenne, vers l'ancienne Allemagne de l'Est. En France, une politique de grands travaux et d'équipement territorial pourrait-elle être plus appropriée ? La question des externalités territoriales dans une économie pour une part immatérialisée, telle que nous entendions la poser lors du colloque de 2007, reste plus que jamais ouverte.

Références

Boyer, R. et Saillard, Y. (2002), *Théorie de la régulation : l'État des savoirs*, Paris, La Découverte

Brenner, N. (2004), *New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press.

Burrows, R. et Loader, B. (1994), *Towards a post-Fordist welfare state ?*, London ; New York, NY, Routledge.

Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

Cohen, E. (1987), « Le keynésianisme, avec et sans Keynes », in : Ory, P. (sous la direction de), *Nouvelle histoire des idées politiques*, Paris, Hachette, pp. 471-479.

Davezies, L. (2008), *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil.

De Senarclens, P. (2005), *La mondialisation : théories, enjeux et débats*, Paris, Armand Colin.

Eberlein, B. (1999), « L'État régulateur en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 2, pp. 205-230.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Eurostat (2008), *Statistiques financières du secteur des administrations publiques*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136173,0_45570701&_dat=portal&_schema=PORTAL, page consultée le 16 décembre 2008.

Gramsci, A. (1978), *Cahiers de prison*, Paris, Gallimard.

Hall, P. A. (1989), *The Political power of economic ideas : Keynesianism across nations*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Hassenteufel, P. (2008), *Sociologie politique, l'action publique*, Paris, Armand Colin.

- Jessop, B. (1995), « Accumulation Strategies, State Forms, and Hegemonic Projects », *Environment and Planning A*, vol. 27, n° 10, pp. 80-111.
- Jobert, B. (sous la direction de) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Keynes, J.M. (1927), *The end of laissez-faire*, London, L. & Virginia Woolf.
- Keynes, J.M. (1920), *Les conséquences économiques de la paix*, Paris, Nouvelle Revue Française.
- Keynes, J.M. (1922), *Nouvelles considérations sur les conséquences de la paix*, Paris, Stock.
- Keynes, J.M. (1949), *Théories générales de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot.
- Le Bart, C. (1922), *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone.
- Mayer, M. (2008), « Activating Policies in Employment and Community Development : Comparing Recent Patterns in Germany and the United States », *Communication à la Conférence de l'Association of American Geographers*, Boston, 15-19 avril.
- Ministère de l'Intérieur (2008), *Les collectivités locales en chiffres 2008*, Paris, Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur.
- Moggridge, D. E. (1992), *Maynard Keynes : an economist's biography*, London ; New York, Routledge.
- Novarina, G. et Martin, S. (1990), « Les professionnels de l'urbanisme et de l'action économique dans l'administration municipale », *Dossiers des séminaires TTS*, n° 11-12, pp. 195-210.
- OCDE (2008), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE : Volume IV - Résumé des agrégats et soldes des administrations publiques*, www.new.sourceoecd.org, page consultée le 16 décembre 2008.
- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation-State*, Berkeley, HarperCollins Publishers.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State ?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pinson, G. (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, pp. 619-651.
- Rigaudiat, J. (2007), *Le nouvel ordre prolétaire. Le modèle social français face à l'insécurité économique*, Paris, Autrement.

METROPOLES

2008, n° 4

Skidelsky, R. J. A. (1983), *John Maynard Keynes : a biography*, London, Macmillan London.

Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF.