



**HAL**  
open science

## Le rôle des études économiques dans les choix politiques

Philippe Ledenvic, Hugues De Saint-Germain

► **To cite this version:**

Philippe Ledenvic, Hugues De Saint-Germain. Le rôle des études économiques dans les choix politiques. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1990. hal-01909807

**HAL Id: hal-01909807**

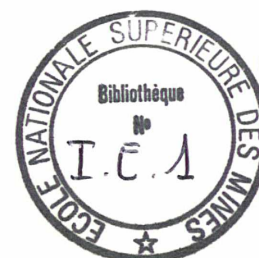
**<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909807>**

Submitted on 31 Oct 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Philippe LEDENVIC**  
**Hugues de SAINT GERMAIN**



**LE ROLE**  
**DES**  
**ETUDES ECONOMIQUES**  
**DANS LES**  
**CHOIX POLITIQUES**

**JUIN 1990**

**Ingénieurs des Mines**



## REMERCIEMENTS

Nous remercions tous les interlocuteurs cités dans la liste de rendez-vous qui nous ont reçus avec sympathie et qui ont essayé de nous faire progresser dans nos recherches avec bienveillance.

Nous tenons à remercier plus particulièrement la Direction de la Prévision, qui en sa qualité de "terrain", nous a aidé de façon active. Elle nous a ouvert des portes qui se sont avérées indispensables pour notre tour d'horizon initial, puis pour nos études de cas.

Enfin, nous remercions notre "pilote" de mémoire, Hervé Dumez, du Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique, pour les apports théoriques, bibliographiques, mais aussi pour la clarification des axes de réflexion qu'il nous a régulièrement apportés tout au long de ce travail.

## SOMMAIRE

Introduction	p.4
I. Historique et définition	
Historique	p.7
Première tentative de définition d'une étude économique	p.10
Conclusion	p.14
II.A. Dossier défense	p.15
II.B. Le TGV Nord	p.20
II.C. La libération du prix du médicament (débat 1986)	p.25
II.D. Débat 1987 sur la dérégulation des télécommunications	p.32
III. Le point de vue de l'acteur politique	
Un modèle opérationnel	p.39
Un besoin d'arguments	p.40
Une typologie	p.41
IV. le marché des études économiques	
A. L'offre	
1. L'offre universitaire	p.44
2. L'offre institutionnelle	p.46
3. L'offre périphérique	p.50
B. Les produits	
1. Quel support ?	p.53
2. Quels produits concurrents ?	p.58
Conclusion	p.59
V. L'économie comme langage	p.61
VI. Un peu de recul : comparaison internationale	
Le rôle des études : pour qui ?	p.63
Des objectifs ambitieux avec de faibles moyens	p.64
Les Anglo-saxons	p.65
L'Europe	p.66
Conclusion	p.69
Annexe 1 Le TGV Nord : historique détaillé	p.71
Annexe 2 Historique de la déréglementation des télécom aux USA	p.77
Annexe 3 Bref historique de la Direction de la Prévision	p.82
Annexe 4 Etude du cas anglais des télécom	p.85
Liste des rendez-vous	p.90
Bibliographie	p.94

## INTRODUCTION

Si l'on devait caractériser la démarche économique on retiendrait probablement les notions de rigueur et d'objectivité, propres à une démarche scientifique. La principale application directe de la Science Economique, les études économiques, acquièrent par ce biais un label d'irréfutabilité.

Cependant, un premier contact avec quelques études économiques permet d'émettre les premiers doutes quant à leur crédibilité absolue. La Direction de la Prévision a par exemple, à trois semaines d'intervalle, réalisé en 1982 deux études au sujet du Tunnel sous la Manche. La première commente les résultats d'études réalisées par des consultants et reconnaît, quelles que soient les solutions envisagées, une rentabilité certaine au projet. Seules quelques hypothèses restaient à vérifier.

La deuxième étude remet cependant en doute la rentabilité du même projet, par prise en compte de nouvelles hypothèses plus pénalisantes. Deux études économiques peuvent donc dans un laps de temps relativement bref affirmer deux conclusions apparemment contradictoires.

\*\*\*

Au delà de la première interrogation sur la rationalité des études économiques, il est même douteux que rationalité économique et rationalité politique aillent dans la même direction.

Pour illustrer ce hiatus, nous pouvons citer l'exemple d'une étude réalisée en Espagne pour évaluer les répercussions probables de tous les phénomènes naturels statistiquement prévisibles lors des 20 années suivant la réalisation de l'étude. Celle-ci prouvait que le coût de ces sinistres pour les assurances serait incomparablement plus élevé - allant jusqu'à plusieurs ordres de grandeur - par rapport au coût des investissements suffisants pour se protéger contre les sinistres attendus. Celles-ci se sont naturellement refusées à mettre le doigt dans l'engrenage de la prévention dont elles ne se sentent pas responsables, malgré le caractère incontestablement rentable pour elles d'une telle action.

Ce premier exemple étaye les affirmations répétées de nos interlocuteurs, lorsqu'ils nous ont déclaré qu'une décision était politique lorsqu'elle n'était pas économique. Et pourtant, l'évidence est là : Economie et Politique ont toujours suivi des évolutions parallèles ; l'Histoire de l'Economie prouve que celle-ci a essayé de s'adapter perpétuellement au contexte politique

### Le sujet :

Ce raisonnement est à la base du sujet de notre mémoire : quel est le **rôle des études économiques dans les choix politiques** ?

Nous restreindrons notre sujet à une définition plus précise des choix politiques : nous retiendrons le sens étymologique du mot "politique". Nous ne prendrons donc pas en compte les décisions internes à une entreprise, dans son sens stratégique, mais plutôt celles ayant trait à la "chose publique".



## La méthodologie de l'étude :

La première phase a consisté en la lecture d'une bibliographie -Cf annexe-. En parallèle, cette période a été pour nous l'occasion de rencontrer des économistes ou des décideurs/administrateurs. Cette approche nous a permis de tirer quelques conclusions générales mais uniquement théoriques sur le sujet. En particulier elle a alimenté quelques axes de recherche comme la notion d'argumentaire évoquée en partie III et la tentative de définition de ce qu'est une étude économique.

\*\*\*

La deuxième phase du mémoire a alors confronté cette vision théorique à la réalité, à l'aide de quelques études de cas. Pour celles-ci nous nous sommes attachés uniquement à retracer les détails qui sont significatifs pour notre sujet, sans aucune prétention à l'exhaustivité. Dans le cas du médicament, en particulier, peu d'intérêt a été attaché à tous les événements certes importants qui ont suivi la période spécialement ciblée.

Un biais potentiel a cependant pu s'introduire dans ces cas : au moins un acteur dans chaque contexte peut être perdant à la suite de la prise de la décision considérée. Sans que nous puissions l'affirmer avec certitude, nous pensons que des décisions à résultats positifs ou nuls pour tous les acteurs n'existent pas, ou du moins *plus*. Les conclusions de ce travail restent valides malgré ce biais éventuel, au moins statistiquement, car ce style de décision reste très marginal.

## Articulation des chapitres

La première partie démontre l'interaction permanente depuis l'apparition de la Science Economique au début du XIXème siècle entre Economie et Politique. A l'issue de cette progression historique, nous essayons de cerner ce qu'est une étude économique, dans ce contexte général.

La première définition, qui fait l'objet de la fin de la partie I se révèle cependant incomplète et donc insatisfaisante.

En partie II, les études de cas nous permettent donc de confronter ces premières notions avec la réalité politique, et d'en tirer des enseignements plus pragmatiques. Le jeu politique est alors décrit de façon plus opérationnelle comme un jeu d'acteurs -partie III-.

Nous pouvons alors définir les études économiques comme le produit de l'évolution des objets théoriques de la partie I, soumis d'une part aux contraintes du marché des argumentaires politiques -approche de l'offre et du produit en partie IV-, et d'autre part comme le produit de l'évolution naturelle d'un langage -partie V.

Une première synthèse-partie VI- sur ces cas français montre que la notion d'intérêt général, horizon omniprésent des raisonnements économiques, n'est pas prise en compte dans cette thèse, en France du moins.

L'étude comparée avec les décisions anglaises et bruxelloises nous permet de confirmer les tendances françaises, tout en apportant quelques nuances d'ordre culturel à nos conclusions.

La conclusion finale est l'occasion pour nous d'exploiter notre thèse et de risquer un pronostic sur l'évolution future de la place des études économiques dans les décisions politiques.



# I. HISTORIQUE ET DEFINITION

## Historique

Depuis deux siècles les théories économiques ont accompagné les grandes questions de leur temps.

L'Ecole classique a accompagné le libéralisme, Marx se référait à l'industrialisation du milieu du XIXème siècle, l'équilibre de Walras et l'optimum de Pareto ont coïncidé avec l'avènement du marché, Keynes était sous l'influence de la grande dépression et vivait dans la hantise du sous-emploi, la théorie des jeux a mis en forme la stratégie des entreprises géantes, les travaux sur la croissance ont été corrélatifs de notre entrée dans l'ère de développement.

Il y a donc une forte interaction du politique et de l'économique.

Regardons de plus près ces théories pour discerner à quels types de questions elles ont essayé de répondre, et quel fut leur champ d'investigation.

On peut en fait dégager deux périodes, qui coïncident grosso modo avec le XIXème et le XXème siècles. Le premier fut théorique et le second appliqué.

Le XIXème théorisa la formation des prix et la distribution des revenus.

Les leaders de l'Ecole classique furent les physiocrates avec F.Quesnay (vers 1750), puis A.Smith père de l'économie politique (1723-1790), les classiques anglais avec R.Malthus (1766-1836) et D.Ricardo (1772-1823), et enfin les classiques français avec J.B.Say (1767-1832). Ce sont eux qui donnèrent son indépendance à l'Economie par rapport aux autres sciences sociales (morale, droit, politique...). L'objet de leurs recherches était avant tout *l'efficacité*, c'est à dire la recherche du plus fort avantage pour le moindre effort. C'est ainsi qu'ils plaidaient pour le libéralisme économique. Les lois générales qu'ils avaient dégagées étaient exprimées à l'aide de prix qui pouvaient régler la production, les échanges et la répartition des revenus.

La fin du XIXème siècle acheva la construction, avec Saint Simon et le mouvement des Historistes. Stuart Mill (1806-1873) écrivit une théorie de la valeur dans laquelle il affirma : "Il n'y a plus rien dans les lois de la valeur qui reste à élucider dans le présent, ni pour aucun auteur de l'avenir; la théorie de la valeur est aujourd'hui achevée".

C'est pourtant dans ces années que K.Marx (1818-1873) développa ses théories, pour donner au travail un rôle de premier plan dans la formation de la valeur. Ses conclusions furent bien entendu à l'opposé des précédentes.

A ce stade l'Economie traitait de façon théorique des problèmes suggérés par l'économie réelle, sans avoir réellement défini de cadre d'ensemble bien formalisé.

Le Néoclassicisme s'est chargé de faire rentrer l'Economie dans un moule plus scientifique en formalisant d'avantage les objets qu'elle manipulait. Les Mathématiques qui étaient alors en plein essor offrirent à l'Economie naissante le cadre formalisé nécessaire à cette activité pour faire partie intégrante du monde des sciences. Cette école étudia l'homo œconomicus en présence du phénomène de la rareté des richesses. Ce fut "l'Economie pure". Il restait par ailleurs "l'Economie appliquée" qui s'occupait plus spécialement du déroulement des phénomènes dans



les divers secteurs de l'activité économique réelle. Elle définit deux sous-branches: l'Économie politique qui étudiait le problème de l'enrichissement de la nation, et l'Économie sociale qui se focalisait sur le bien-être individuel. Les techniques mathématiques utilisées furent pour une grande partie le calcul différentiel et marginaliste. Cournot, Walras (1834-1910) et Marshall (1842-1924) laissèrent leur nom à la postérité.

Le XXème siècle commence une critique systématique de tout cela. Le discours de leurs pères est jugé trop théorique et inadapté au monde réel qui n'est pas en équilibre. On va alors développer une économie de l'instable, en regardant de plus près la monnaie, les obstacles à la libre concurrence. Après avoir reconnu que le monde est métastable et que l'équilibre n'est que l'état limite vers lequel doit tendre son évolution, on se demande en introduisant la notion de "welfare state" s'il s'agit d'un bon ou d'un mauvais équilibre. Ainsi le débat devient plus idéologique, ou plus politique, avec en particulier l'affrontement du libéralisme et du socialisme.

C'est à Keynes (1883-1946) que revient le mérite de tout mettre en forme, et surtout de fournir une explication opérationnelle de la crise observée. Constatant un chômage persistant en Angleterre dans les années 1930, il a l'idée de s'intéresser à l'emploi, à l'activité et au revenu. Il dépasse ainsi la seule problématique de la distribution des revenus dans une situation de plein emploi.

Ce sera le succès de la macro-économie, ou plutôt de la macro-analyse.

Tout est prêt désormais pour que la Science Economique puisse avoir ses heures de gloire. La reconstruction après la guerre sera le catalyseur qui permettra qu'éclate au grand jour l'utilité de cette science qui s'est doté d'un formalisme rigoureux, et qui peut prouver qu'elle est opérationnelle. Son utilité sociale est reconnue.

Dans les années 1950 la France se dote d'un outil intégré. Le Commissariat au Plan a pour mission de coordonner les forces sociales, l'INSEE assure le pilotage centralisé, les grandes entreprises publiques sont les moteurs de l'économie et peuvent servir d'exemple au secteur privé. La Comptabilité Nationale imposera le cadre homogène de cet exercice, et l'économétrie permettra de tenir compte du passé pour prévoir le futur.

L'Économie englobe à cette époque de très larges domaines de l'activité humaine.

Du côté de la théorie les économistes développent de nouveaux avatars de l'homo oeconomicus avec la théorie des jeux, et la théorie de la domination qui s'occupent des rapports entre agents économiques dominants.

Sur un plan opérationnel la macro-économie connaît de belles heures. Elle se veut désormais une théorie dynamique qui se préoccupe avant tout de croissance. Un peu plus tard dans les années 1970 l'informatique lui donnera un second souffle en permettant l'apparition des modèles macro-économiques. La micro-économie dont on fête à ce moment la naissance ne sera pas en reste. Les entreprises publiques seront un excellent terrain pour développer le calcul économique (utilisation efficace de ressources limitées) et une tarification modèle qui se soucie d'équité et d'efficacité dans la plus grande tradition de la théorie des prix du siècle précédent. Ce sera une part importante de l'oeuvre de M.Boiteux, M.Allais et P.Massé pour EdF, Gdf, les Charbonnages de France et l'Équipement. J.Lesourne



quant à lui se chargera de transposer tout cet édifice aux entreprises privées. Enfin, dans une volonté de rendre cohérentes les décisions publiques d'emploi des ressources, le Commissariat Général au Plan lancera en 1966 la rationalisation des choix budgétaires (RCB).

Ainsi l'Economie devient la façon rationnelle de répondre aux soucis et devoirs légitimes que l'Etat a en termes d'équité et d'efficacité.

Arrêtons-nous un instant pour comprendre très concrètement ce que cela voulait dire en France en 1950-60.

Les passages qui suivent sont extraits de la préface au livre publié en 1969 par Dunod et écrit par L.Stoléru "L'Equilibre et la croissance économiques". Cette préface fut écrite par M.Ullmo, examinateur à l'Ecole Polytechnique.

Pour la macro-économie on y trouve : "Le cadre ainsi préparé se prête à la prévision et la régularisation de la croissance, finalité des sociétés contemporaines. Les concepts : une société économique est conçue comme un tout, une unité définie par les quantités globales : produit national brut, consommation totale,..La politique économique a prise sur ce mouvement qu'elle peut infléchir et régler, parce que les concepts sont opératoires. Il n'y a plus impuissance devant la crise, le chômage ou l'inflation. Les exemples du plan de stabilisation français de 1963, ou de la relance de l'économie américaine par les conseillers de Kennedy illustrent ces méthodes."

Pour la micro-économie : "Il faut lire les chapitres consacrés aux doctrines du développement économique, aux modèles de croissance, aux théories sur la croissance harmonisée. Les concepts majeurs de taux d'investissement et de taux d'actualisation sont ici mis en pleine valeur. Ces deux instruments privilégiés de l'action et de la maîtrise des hommes sur les choses se trouvent parfaitement élucidés. Ainsi se complètent les moyens d'action d'une pensée attachée au réel."

L'ensemble de l'édifice est résumé dans ce qui suit : "La logique interne de la pensée économique moderne est évidente. Les concepts opératoires ont permis de saisir l'économie dans son ensemble, les projections ont permis de décrire la cohérence souhaitable de l'activité future, la rationalité impose alors d'aider à la réalisation de ce souhaitable en prenant des mesures qui dépendent de la puissance publique et surtout en éclairant les agents libres de l'économie sur cet avenir désiré: c'est l'objectif de l'économie concertée ou planification indicative propre à la France qui tend à se généraliser. Comme elle propose un objectif d'expansion et de progrès elle réalise cette conciliation de l'intérêt particulier et de l'intérêt général."

Les hommes qui prennent part à cette grand-messe seront alors des théoriciens et des praticiens.

M.Allais est un théoricien qui s'attache à replacer la Science Economique au sein des sciences exactes et naturelles, telles qu'avait pu les définir H.Poincaré. Lors d'une conférence prononcée par M.Allais en 1966 sur la formation économique de l'ingénieur, on peut entendre : "Dans la science économique d'aujourd'hui il y a comme dans les sciences physiques des théories qui s'expriment sous forme de modèle. Ces modèles comme tous les modèles de la science se développent en trois stades. Dans le premier sont formulés de façon précise des hypothèses et des postulats. Dans le deuxième on déduit logiquement toutes les conséquences des hypothèses et postulats de départ. Dans le troisième stade on confronte ces conséquences avec les faits observés". C'est cette nécessité de modéliser qui fera



rentrer dans le champ des préoccupations des économistes les sciences de l'individu et du comportement.

Les praticiens sur le terrain formeront une élite, avec en particulier le Corps des Mines dont M.Ullmo dit : "M.Stoléro est un des représentants les plus jeunes et non le moins brillant de cette élite, et nous pensons que les lecteurs de ce livre seront convaincus de ce qu'elle peut nous apporter. C'est une grande satisfaction que d'assister au développement de ce nouveau groupe, si bien armé pour servir le pays et contribuer à l'avancement d'une civilisation dont la base matérielle sera satisfaisante, condition assurément nécessaire, si elle n'est pas suffisante pour remplir nos espoirs".

Tel fut l'enjeu de l'Economie !

Les années 1970 seront celles d'une crise très profonde qui va conduire à une profonde remise en cause de tout l'édifice.

Les critiques seront très virulentes. On reproche à la micro-économie de ne plus rendre compte du comportement, au calcul économique de ne plus désigner les bons investissements ni les bons prix, aux analyses macro-économiques d'expliquer la croissance et de s'accomoder des cycles mais pas de la dépression, du chômage ni de l'inflation.

Ces critiques amorceront et amplifieront un mouvement dont les conséquences les plus visibles iront jusqu'à une perte du monopole public sur les organismes de prévision macro-économique. Ce sera la naissance de l'OFCE, de l'IPECODE, ou de la cellule économique de l'Expansion avec P.Lefournier. Sur un plan plus idéologique cela débouchera à terme sur une montée du libéralisme, une critique du centralisme à la française.

Certains tenteront de recoller les pots cassés en remarquant que les objectifs étaient devenus trop ambitieux. Ils donneront leur explication de cet échec de la Science Economique, afin de sauver ce qu'il est encore possible. C'est ainsi que F.Fourquet dans "Les comptes de la puissance" analysera le problème de fond comme suit : "La comptabilité n'est qu'un compte de soldes et non pas de comportements. La science économique ne s'intéresse qu'à ce qui est mesurable et oublie donc le psychologique, le social. La cause échappe toujours à la science, car la causalité provient des rapports de force qui sont non quantifiables. Le modèle ne sera adéquat que pour autant que l'histoire soit immobile."

Ainsi s'achève notre historique, qui permet de mesurer l'enjeu de ce mémoire.

Comme le lecteur pourra le constater sur les études de cas, l'Economie vit encore aujourd'hui de belles heures, et ce sera le sujet de ce mémoire de cerner le rôle qu'elle peut encore jouer dans les décisions publiques.

Mais avant tout, interrogeons les économistes eux-mêmes pour les entendre définir ce que le rôle des études aujourd'hui peut être.

### **Première tentative de définition d'une étude économique**

L'approche historique de notre sujet prouve combien l'Economie est une science évolutive. La première difficulté consiste à définir ce qu'est une étude éco-



nomique. Nous allons donc risquer une première ébauche de définition, volontairement générale, à ce stade de notre démarche :

“Les études économiques sont des “boîtes noires” dont l’objet est d’apporter ou de rechercher une certaine rationalité dans des activités économiques, en utilisant des données quantifiables”.

On peut d’autre part en préciser certaines caractéristiques :

- *la forme* : toutes les études mêlent deux composantes différentes.

- une composante calcul -c’est le principe des études comparant les coûts et les avantages d’un projet, pour en déterminer la rentabilité-.

- une composante analyse : généralement, celle-ci est un commentaire de la composante calcul -dans le cas des études de tracé T.G.V. réalisées par la Direction de la Prévision, celle-ci critique les hypothèses de la S.N.C.F., les commente et en propose d’autres, plus valides-. Certaines études peuvent ne présenter aucun calcul, et seule cette composante y est présente.

- *le type* : sur le fond, les études se donnent deux types d’objectifs. La “boîte noire” relie toujours des causes et des effets économiques.

- le premier type consiste à **expliquer** : l’économiste cherchera à mieux connaître la boîte noire. Des causes et des effets étant donnés, son objectif est de modéliser l’enchaînement des premiers aux seconds.

- le deuxième type consiste à **prévoir** : connaissant les causes et la boîte noire, il cherchera à mieux connaître les effets futurs de ces causes.

L’économiste, dans une étude, mène bien souvent de front ces deux types de raisonnement.

- *le but* : sans qu’il soit possible de le préciser plus, le but reconnu par les économistes aux études, est d’influencer ou de porter un jugement sur une politique. D’autre part, P. Champsaur leur reconnaît un pouvoir discriminant, c’est-à-dire celui d’intervenir dans un choix entre plusieurs solutions.

Il semble utile de citer quelques études, en exemple, afin de mieux saisir les différentes distinctions présentées ci-dessus :

- *calcul de rentabilité* : la réalisation d’un investissement, lorsque les ressources sont limitées nécessite une comparaison entre la rentabilité de plusieurs plans. L’objet de ce style d’études est de les hiérarchiser.

- *analyse critique d’un calcul* : certains analystes économiques justifient un choix grâce à un calcul économique (cas de la S.N.C.F. pour la justification d’un tracé T.G.V.). Celui qui dispose de la ressource financière vérifie généralement ce calcul, en s’attachant à critiquer les causes et la boîte noire, pris en hypothèse.

- *modéliser le marché du logement à Paris* : le rôle de ces études correspond au type “expliquer” pur.

- *étude communautaire sur le coût de la Non-Europe* : l'étude consiste à prouver que la prise d'une certaine décision conduit à des effets positifs, considérés dans leur globalité.

- *étude de contestabilité d'un marché* : ce style d'études est théorique et discute de la meilleure organisation d'un marché : savoir si un monopole doit être régulé, ou si la menace d'un concurrent potentiel suffit à l'empêcher d'abuser de sa position dominante.

- *études lors de la déréglementation de France Télécom* : ces études, au-delà de la discussion portant sur les services de Télécommunications monopolistiques, se donnent pour but de proposer une organisation optimale du marché des Télécommunications.

- *étude américaine sur l'effet de serre* : dans un domaine encore peu connu, les études aident à mieux percevoir les conséquences économiques d'une cause non maîtrisable, et permettent de mieux affronter l'avenir

Nous pouvons ainsi essayer de classifier les études économiques suivant une logique forme/type dans le tableau suivant :

	CALCUL		ANALYSE
		calcul de rentabilité	
PREVOIR	coût de la non-Europe	étude US effet de serre	déréglementation France Télécom
EXPLIQUER		marché du logement	analyse critique marchés contestables

On conçoit sans peine qu'il n'existe pas de calcul pur à vocation uniquement explicative, ni d'analyse pure prévisionnelle.

\*\*\*

A l'aide de cette première définition et de cette approche grâce à quelques exemples, il devient possible de cerner les différents rôles des études économiques. A cette fin, la plupart des économistes interrogés nous ont spontanément présenté les rôles suivants que nous avons désignés comme **les modes de l'économiste** : tous ces modes sont des apports à un certain type de connaissance économique. Ceux-ci s'intègrent donc parfaitement à notre définition générale.



1) *connaissance du décideur sur un sujet donné* : les premiers modes sont des apports à la connaissance économique du décideur ou plus généralement à la Connaissance, sur un sujet particulier. Leur perspective est, en ce sens, **locale** :

- **éclairer** (ou "effet zoom") : le rôle de ce style d'études est d'apporter une connaissance plus fine entre différents paramètres économiques en fournissant un éclairage inédit. Par exemple, les études coûts/avantages ou l'analyse critique d'un calcul répondent à ce besoin.

- **élargir la connaissance** (ou "explorer") : l'apport de ce style d'études est complémentaire du précédent : il s'agit d'apporter une meilleure connaissance d'un sujet inconnu. En particulier, même si le décideur possède quelques idées reçues sur le marché du logement parisien, il peut avoir besoin de données supplémentaires à propos des mécanismes d'offre et de demande spécifiques à ce secteur, afin d'améliorer ou au moins de ne pas aggraver la crise par des mesures inadéquates.

- **délimiter des zones raisonnables** (rôle de "guetteur") : certaines décisions politiques peuvent entraîner des conséquences économiques irréversibles et dramatiques. Les études permettent dans certains cas de déterminer les écueils éventuels qu'un choix politique pourrait rencontrer : elles apporteront dans ce cas un garde-fou à l'action politique.

2) *Connaissance générale du décideur - logique propre* : au delà de l'approche locale des modes précédents, les études économiques peuvent avoir un rôle plus global dans l'approche d'un sujet ou, à un autre niveau, dans la structuration de la logique du décideur :

- **poser un cadre d'analyse** : les études permettent de définir ou préciser des concepts économiques afin de mieux cerner leur qualité ou leur quantité et les raccrocher à une "vision économique" globale qui en facilite l'appréhension à la veille d'une décision. Le choix est clarifié par une approche analytique fournie par les études économiques. C'est ce que J.C. Milleron appelle des "monographies exploratoires".

- **structurer la pensée** : ce rôle est un rôle de **sédimentation** de la Connaissance Economique. Keynes affirmait que "les hommes politiques sont souvent les victimes inconscientes d'économistes déjà morts". Les hommes politiques intègrent en effet de façon consciente ou inconsciente les raisonnements et les résultats de certaines études économiques, de même qu'ils ont préalablement intégré tout un édifice économique dans leur propre logique. Il peut arriver, que cette intégration soit directe. Mais, bien souvent, de nombreux intermédiaires se glissent entre celui qui a fait ces affirmations et celui qui les reprend à son compte, parce qu'elles lui plaisent.

3) *connaissance déléguée* :

- **sous-traiter l'angoisse** : dans le cas d'une décision dont les enjeux peuvent être très importants, mais sur laquelle pèse une très lourde incertitude, le politicien se déchargera sur des économistes -de façon plus générale, sur des experts-, afin que ceux-ci lui fournissent des solutions, qui auront au moins l'alibi du "parapluie scientifique". L'étude sur l'effet de serre réalisée aux Etats-Unis pour connaître les conséquences économiques éventuelles de ce phénomène encore flou, et pour savoir



quelles mesures préventives il serait utile de prendre, répond entre autres à cet objectif.

#### 4) connaissance du décideur (ou de la décision) à l'extérieur :

- **modifier la perception d'une décision (ou d'un décideur)** : ces études apporteront une caution ou, au contraire une impression négative sur une décision ou une politique. Par exemple, ab initio, les études réalisées au sein d'EDF ou de la DGT, avaient comme but majeur de pouvoir justifier leurs décisions vis-à-vis de leur tutelle gouvernementale, et de l'"extérieur" de façon plus générale.

### Conclusion

Ces modes font tous appel au pouvoir d'analyse des études économiques.

L'approche ci-dessus présente cependant un inconvénient majeur : elle fait le constat d'une accumulation de connaissances économiques, sans aucun lien avec le paysage politique. Or, si l'on se réfère à la théorie de l'"agenda politique" développée par J. Padioleau dans "L'Etat au concret", on conçoit facilement que la décision politique est non ponctuelle, que le décideur est un concept beaucoup moins simpliste que l'idée qui consiste à l'identifier à un seul homme, et enfin que la décision s'insère dans un cadre beaucoup plus large, celui du jeu politique d'acteurs en concurrence. La décision est en fait graduelle, et l'enchaînement de ses causes est un processus temporel dynamique.

Au delà de notre prise de connaissance naïve avec les études économiques, il est donc nécessaire de cerner *quand* et *pourquoi*, dans le processus de décision, une étude économique est utilisée et *de quelle façon* elle y intervient.

D'où l'intérêt d'aborder ce thème sous un nouvel angle, cher aux sociologues : l'étude de cas, où nous nous attachons à décrire le jeu de chacun des acteurs, et le processus qui a abouti à une décision -ou à une non-décision- et de voir comment les études économiques sont apparues dans ce jeu.

Quatre cas ont été retenus :

- choix des investissements militaires au sein du Ministère de la Défense
- détermination du tracé du TGV Nord
- refus de libérer le prix du médicament en 1986
- débat sur la déréglementation des Télécommunications .

## II.A. DOSSIER DEFENSE

Compte tenu de la confidentialité des dossiers, nous nous en tiendrons à des considérations très générales. Toutefois, celles-ci portent la marque de l'esprit qui règne dans cette maison, et de la façon dont les choses se décident.

### Introduction

L'absence depuis toujours de véritable débat public sur les questions de défense est souvent présentée comme révélatrice d'un large consensus populaire. La dernière loi de programmation militaire reprend cette idée pour l'inscrire dans le texte lui-même sous la forme de "stratégie de dissuasion autonome acceptée par une très large majorité de nos citoyens". Les médias n'assurent qu'un faible relais, même s'il faut reconnaître que la couverture est croissante, à partir, il est vrai, d'un niveau nul. On note principalement ces dernières années la publication du rapport Boucheron, et quelques articles à propos du scandale sur le Rafale.

Pourtant le Ministère de la Défense absorbe environ le cinquième des ressources de l'Etat central, avec un poste budgétaire de l'ordre de 230 Mds de francs. Ceci se répartit en 128 Mds pour le titre III (dont 2/3 de salaires) et 102 Mds pour le titre V des investissements en capital. On peut signaler pour ce dernier que 1/3 revient au nucléaire, et suivant d'autres angles de vue que 29% est dépensé en études et développement, ou enfin 97% dépensé en France. Ce budget est en croissance rapide. La loi de programmation militaire la fixe pour les années 1990-1993 à un rythme de 4% annuel en volume.

Le long terme est sans doute la première caractéristique des investissements du titre V sur lesquels nous allons nous attarder désormais dans cette étude de cas. Elle est prise en compte par diverses échéances institutionnelles. La loi de finances organise les dépenses pour l'année en cours. La loi de programmation militaire garantit les ressources financières à 5 ans. Enfin l'exercice interne, mais néanmoins obligatoire, de planification à 20 ans définit les besoins de l'armée future.

Comme on peut s'y attendre de la part d'une organisation militaire, ce ministère est très hiérarchisé et a mis au point un code de procédures très strictes. Cela se traduit en particulier par deux types de schémas de décision, l'un interne et l'autre tourné vers l'extérieur.

### Les procédures tournées vers l'extérieur

Elles furent créées par obligation démocratique de rendre compte de ses actes au Parlement et à la Direction du Budget. Ce sont les trois procédures de planification évoquées plus haut.

#### *Planification à 20 ans*

C'est une obligation signifiée au ministère qui doit réaliser cet exercice en interne, mais qui n'est pas obligé d'en diffuser les résultats à l'extérieur. N'oublions pas en effet que les armements sont bien souvent produits par des entreprises publiques ou privées, mais en tout cas extérieures au ministère (sauf pour le GIAT qui devrait acquérir un statut autonome sous peu). Il est donc vital de



En fait l'armée ne se livre que très rarement à cet exercice, et jamais en totalité. Le lien avec les deux exercices suivants n'est jamais établi.

*Programmation à 5 ans, révisable tous les 2 ans*

Elle fut mise en place par le guide de programmation en 1977, dont la Cour des Comptes signale toutefois la mauvaise application. Depuis 1986 seul le titre V est concerné, et l'on raisonne seulement en crédits de paiements. "Les autorisations de programme seront annuellement déterminées en cohérence avec cet échéancier". le principal objectif de cette loi est de garantir au ministère un volume de ressources, avec un taux de progression en volume de 4% par an. Cette loi ne résulte pas d'une approche fonctionnelle, mais colle strictement à la nomenclature budgétaire. Elle résulte d'un arbitrage réalisé par le ministre sur la base de divers scénarios proposés par l'état-major des armées (dans une fourchette de 420 à 500 Mds de francs pour la dernière loi).

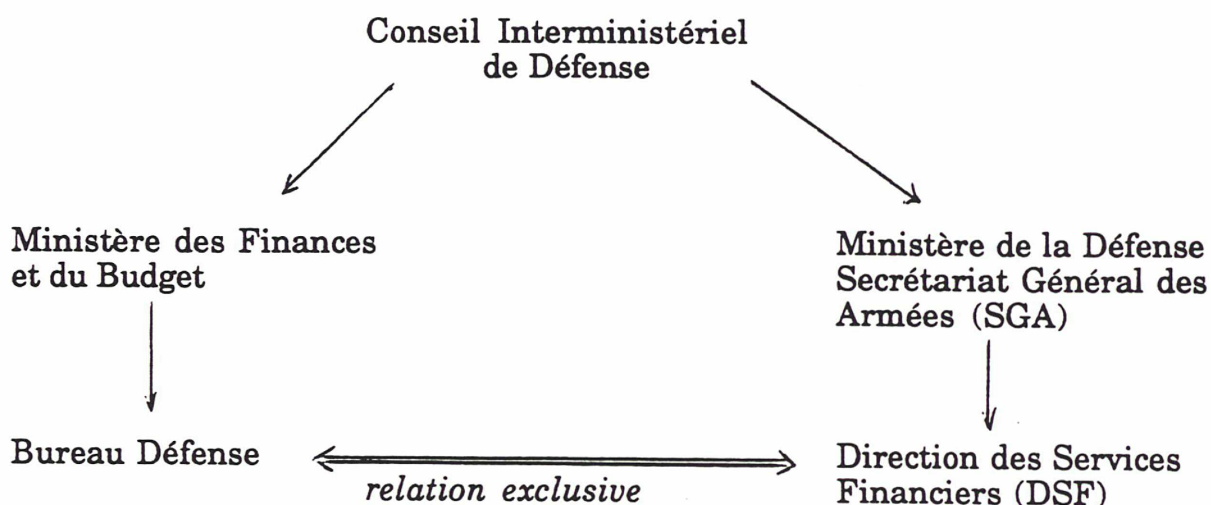
Le débat reste mince et s'attache surtout aux très grands programmes, ce qui évite de confier trop de détails aux industriels à l'affût de rentes de situation.

Les lois de 1977-82 et 1986-90 furent très favorables. Une conséquence immédiate est la forte place réservée à la R&D, qui représente 29% du titre V. Mais la principale conséquence est une hypothèque du futur : Pour l'an 2000, plus de 130 Mds de francs sont des dépenses intégrant de projets lancés aujourd'hui et donc déjà engagées. Or les projections faites avec un taux de 4% de croissance des crédits militaires (comme aujourd'hui) conduisent à un volume de ressources de 140 Mds de francs juste suffisant. L'exercice devient plus difficile avec 2% uniquement, et impossible avec une croissance nulle; à moins de décapiter des programmes engagés dix ans plus tôt, chose toujours possible mais fort onéreuse en termes de rendements des dépenses engagées. C'est la prime au coup tiré.

*Loi de finance*

Le titre III relève de la procédure normale.

Le titre V se place dans le schéma suivant :



Le débat porte sur les crédits de paiements car c'est la seule façon pour le bureau Défense de faire peser sur le Ministère de la Défense une forte pression, et de circonscrire les inévitables dépassements de devis dans une enveloppe donnée. C'est en outre face à un problème de légitimité technique et de continuité dans le temps que le bureau Défense doit trouver parade.

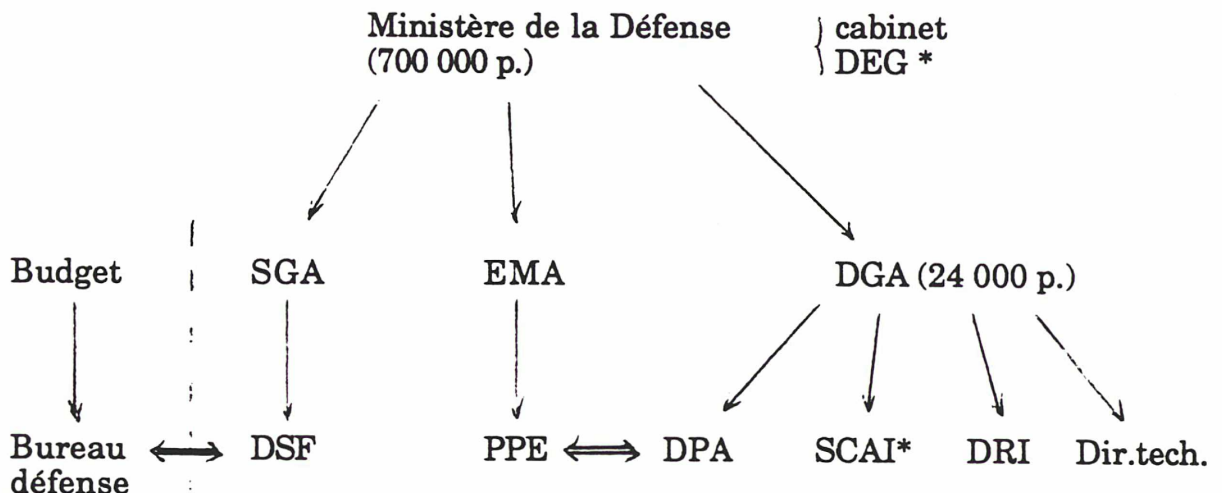
En fait ceci pousse le Ministère de la Défense à réaliser ses grands arbitrages en interne. Nous allons donc regarder la procédure de conduite des programmes, qui seule est amenée à gérer les grands choix. C'est pour cette raison qu'il n'y a pas une correspondance forte entre les procédures internes et externes, tant le décalage de préoccupations est important.

### La conduite des programmes en interne

Cette procédure interne fut mise en place par C.Hernu en 1983, et reste sujette à de constantes modifications.

L'Etat-Major des Armées (EMA) commence par exprimer un besoin opérationnel dans une fiche caractéristique exploratoire. La Délégation Générale pour l'Armement (DGA) va tenter de traduire ce besoin en termes techniques, puis dégager un plan de production et une évaluation financière. Ceci est organisé en 4 phases bien définies. Dans la phase de faisabilité la DGA compare diverses solutions telles que l'achat sur étagère ou la création pure, et signale les points durs (industrialisation, ...). Elle fait une analyse coûts/délais et propose un plan d'étude pour la suite. Dans la phase de définition l'EMA précise son besoin dans une fiche de caractéristique provisoire toujours en termes opérationnels. La DGA s'engage sur performance/coûts/délais. Puis viennent les phases de développement et de production.

En fait on peut tracer le schéma suivant, pour désigner tous les acteurs présents dans le débat.



Le DPA est le chef d'orchestre de la procédure de conduite des programmes d'armement. Il a pour interlocuteur institutionnel le PPE au sein de l'EMA, à qui il va signifier la solution retenue (car jugée la meilleure) par la DGA après arbitrage interne (à la DGA). Cet arbitrage résulte d'une querelle interne entre diverses



arbitrage interne (à la DGA). Cet arbitrage résulte d'une querelle interne entre diverses considérations, chacune défendue par un service compétent. Le SCAI a pour rôle de défendre les intérêts de l'industrie française d'armement, la DRI préconise des coopérations internationales, et les directions techniques qui réaliseront le projet se préoccupent de considérations purement techniques.

La cotation et les arbitrages liés à la technique et à la production sont donc effectués par la DGA. Le choix final de lancer ou non le programme reste de la responsabilité de l'EMA.

La cotation consiste en un prix assorti de provisions et de marges. Elle est faite en francs constants, et évalue en volume les quantités de facteurs de production nécessaires; ceci permet une analyse a posteriori de la dérive des devis initiaux (40% est fréquent). Mais ce devis, réalisé par les ingénieurs de la DGA, ne connaît pas le concept d'actualisation malgré la durée plutôt longue des projets (rappelons que ne pas utiliser l'actualisation revient implicitement à supposer qu'elle vaut 0). De plus ceux-ci sont de fait capables de manipuler par des artifices techniques l'échéancier de paiement pour faire rentrer la bosse dans les contraintes budgétaires.

Ainsi la décision prise par l'EMA se réduira à accepter ou annuler le projet.

Deux cellules économiques sont présentes dans tout le ministère et sont signalées sur le diagramme ci-dessus par \*.

L'unité EE au sein du SCAI établit des analyses de productivité, et de dérive de coûts de production à des fins de contrôle budgétaire a posteriori.

La délégation aux études générales (DEG) est une unité qui aide le cabinet du ministre. Elle étudie la conjoncture internationale (taux de change, comparaison des efforts de défense,...) alors que dans le passé récent elle était investie d'une tâche beaucoup plus large. M.Giraud avait en effet décidé de remédier à une trop grande rigidité budgétaire, et un manque de raisonnements économiques, en confiant à J.Lesourne et N.Curien les missions suivantes : optimiser les dépenses afin de lutter contre le sentiment répandu chez les militaires que "l'armée, de toute façon, ça coûte cher et on ne peut pas en calculer un rendement" et introduire le recours systématique à des choix alternatifs pour un même objectif. L'arrivée de M.Chevènement marqua la fin de ce vaste projet.

### Les enseignements

On formulera des critiques générales, puis on citera des passages de documents officiels datés de 1990 et provenant du ministère lui-même. Le lecteur s'attachera à lire en creux ces quelques citations, pour avoir une bonne idée de la réalité.

Le processus de décision est purement interne, car il faut comprendre que les quelques procédures tournées vers l'extérieur n'ont qu'un rôle politique. Seuls quelques chiffres filtrent à l'extérieur, qui ne permettent qu'un jugement grossier sur les dépenses militaires. On ne peut donc pas parler de transparence.

Pourtant le dépassement des devis est très fréquent, et il est essentiellement dû à la façon dont les choses sont organisées par les procédures internes. Ainsi on peut lire les recommandations suivantes provenant de documents internes à la



DGA : "Les dépassements de devis enregistrés sur certains de nos programmes ont une ampleur inacceptable". Une partie de l'explication provient du système de marges et de provisions que tous ont intérêt à sous-estimer au moment de l'élaboration du devis. "D'autres préoccupations pèsent sur l'estimation et poussent à leur sous-évaluation. L'élaboration de la programmation à l'intérieur des hypothèses de ressources fixées conduit les états-majors à demander que les besoins financiers soient calculés au plus juste. D'autre part la DGA n'ignore pas que toute provision ou marge risque d'être rapidement consommée, tant sont fortes les tentations d'augmenter les performances ou de faire appel à des technologies plus sophistiquées".

L'organisation interne du ministère a sa part de responsabilité dans cette dérive des coûts. L'univers pyramidal, procédurier et cloisonné mène à un affrontement entre services. Cet effet est renforcé par le fait que chacun se sent le gardien d'une seule cause et a tendance à radicaliser sa position. C'est ce qui motive la recommandation suivante : "Il convient en effet d'éviter que la répartition des responsabilités entre les différents acteurs ne conduise à une démarche séquentielle où l'EM concerné exprimerait d'abord le besoin militaire et où la DGA n'interviendrait qu'ensuite pour satisfaire ce besoin".

Enfin l'Economie est peu présente, au sens où les décideurs ne se prononce que sur un seul projet répondant aux objectifs formulés par l'EMA. Les décisions à prendre sont d'accepter, de décaler ou de refuser un projet. En particulier la notion de temps n'a pas de prix (pas de taux d'actualisation). Aucune balance entre budget et sophistication n'est présente. C'est ce qui est à l'origine de la recommandation suivante : "Il est demandé aux Etats-majors de hiérarchiser les caractéristiques opérationnelles dont ils souhaitent disposer et de préciser les limites à partir desquelles ils accepteraient d'éventuels aménagements du besoin militaire initialement recherché. La DGA examine le plus large éventail des solutions qui pourraient être apportées, sans exclure -bien entendu- toutes les opportunités de mise en concurrence".

Cette absence d'Economie pourra être analysée à la lumière des développements faits plus loin dans la partie IV . Le lecteur se rendra compte que le besoin de plaidoirie est en fait pris en charge par la procédure elle-même, et le besoin d'analyse par les développements techniques et opérationnels du chef de programme, qui se trouve par ailleurs fort éloigné de la contrainte budgétaire prise dans son ensemble.

Est-ce regrettable ?

Cette question touche à la philosophie que chaque individu peut avoir sur le sujet. Nous pouvons simplement signaler ce que l'on appelle la triade nucléaire, c'est-à-dire la présence dans chacune des trois armées (terre, mer et air) d'armements nucléaires. Un officier général a pu dire récemment à ce propos : "L'arme nucléaire tactique a été faite pour donner à l'armée de terre du nucléaire. Les avions 2000 N (nucléaire) existent parce qu'on en a besoin, mais surtout parce que Dassault en veut."



## II.B. LE TGV NORD

### Cadrage historique

Les années 1980 furent en France celles du TGV, avec le TGV Sud-Est (1981) puis le TGV Atlantique (1989).

L'Acte Unique européen signé en 1985 rend possible la libre circulation des personnes et des marchandises, et donne sens au grand marché européen. C'est donc naturellement que le concept d'Europe des Transports voit le jour. Les faits avaient d'ailleurs anticipé les lois, puisque l'on assiste dès aujourd'hui à une explosion du marché du transport des passagers, qui se concrétise dans la saturation croissante des aéroports et des routes. Le chemin de fer a lui aussi son Europe. C'est C.Fiterman qui en Juillet 1983 crée le groupe international PBK (Paris-Bruxelles-Köln) afin de battre le projet de train à sustentation magnétique proposé par les allemands, et les faire se rallier à la technique roue-rail, autrement dit au TGV français. Le sommet de Rambouillet du 30 Nov 1984 en annonçant la reprise du projet de liaison fixe à travers la Manche donnera un second coup de pouce à l'Europe du fer, les quatre projets concurrents présentant une composante ferroviaire.

C'est dans ce contexte que le 9 Oct 1987 J.Chirac annonce la décision de réaliser le TGV Nord. Il consiste en un vaste Y permettant par voie rapide ininterrompue de relier entre elles Paris, Londres et Bruxelles. Une gare de passage au coeur de Lille proposera aux voyageurs un ensemble de services de qualité regroupés dans un complexe international.

Des accords européens accompagnent cette annonce . Le 23 Nov 1989 les trois exploitants nationaux que sont SNCF, SNCB et BR annoncent la commande ferme de rames TGV spéciales capables de franchir la Manche, de rouler sur les réseaux continental et anglais (problème de gabarit, de rail conducteur et de tension).

La section française du TGV Nord aura une rentabilité de 11% en termes réels, ce qui de toute façon permet d'affirmer que c'est un bon projet.

L'objet de cette partie est de regarder comment le tracé définitif s'est décidé. On cherchera d'ailleurs à éclairer ces réflexions par une comparaison faite avec le Royaume-Uni dont le lecteur pourra trouver trace en partie VI.

### Les acteurs

On retrouve ici tous ceux qui ont pris part au débat sur le tracé, et dont les positions ont été résumées succinctement. Nul doute que la réalité est plus complexe que ce qui est décrit ici.

On trouve au sein du Ministère des Finances trois grandes directions. La Direction du Budget se préoccupe d'impact budgétaire uniquement. Elle garde présent à l'esprit les concours de l'Etat à la SNCF (de l'ordre de 30 à 40 Mds de francs) et cherchera donc une rentabilité élevée, ainsi qu'un impact positif à court terme sur les comptes de la société nationale. La Direction du Trésor tient compte de la pression sur les marchés financiers pour ne pas dégrader la qualité de la signature de l'Etat, ni pousser à la hausse ses taux de refinancement. Par l'intermédiaire du FDES qui contrôle les investissements de la SNCF, elle préfère



donc les projets faiblement capitalistiques. La Direction de la Prévision formule des avis qui doivent rester confinés au sein du ministère, à moins d'un désir particulier du cabinet du ministre. Elle proposera, en vain, un phasage du projet qui conduise à n'investir au début que sur le tronçon Paris-Arras et à maintenir à 220 km/h le reste du tracé avec des voies existantes.

Le Ministère des Transports agira par l'intermédiaire de la Direction des Transports Terrestres. Son rôle sera d'orienter techniquement le débat sur quelques points clés tels que le passage de la ligne par Roissy, ou l'orientation géographique de la gare de Lille. Elle soutiendra la SNCF dans son argumentation auprès des autres acteurs. Elle ne possède pas de réels moyens d'étude, hormis ceux de la SNCF.

La Cour des Comptes juge de la régularité des dépenses a posteriori. Elle ne se prononce que rarement sur l'opportunité d'une décision, pour laquelle elle n'a bien souvent pas de compétence forte. Pour ce projet TGV Nord elle rendra son premier avis courant 90.

La SNCF est organisée en services distincts et spécialisés. Le tracé, les études économiques, la tarification, les relations internationales sont traités à des endroits différents. C'est le directeur général adjoint responsable des investissements qui, le premier, a une vision globale des choses; il est le chef de projet.

La DATAR évalue l'impact local, essentiellement en termes macro-économiques.

Eurotunnel fera pression pendant l'été 87 pour que soit annoncé la liaison Paris-Calais avant l'émission de capital qui eut lieu en novembre auprès des petits porteurs.

La commune de Lille veut voir passer les TGV internationaux au coeur de la ville. Elle réserve pour cela des terrains dès 1973 et les inscrit à son plan d'occupation des sols. Puis elle donnera le coup de pouce financier nécessaire pour emporter le morceau auprès de la SNCF. Dès la prise de décision elle commence les travaux du complexe international pour lui donner un caractère d'irréversibilité.

BR (British Rail) signe avec la SNCF une règle de partage du prix du billet en octobre 87 qui incite les deux parties à diminuer le temps de parcours sur leurs territoires respectifs.

Amiens sera l'empêcheur de tourner en rond et défendra un tracé direct Paris-Amiens-Calais. Elle créera une association qui comprendra 4 permanents en moyenne et qui disposera d'un budget annuel de 2 MF.

L'Ingénieur Général des Ponts et Chaussées Rudeau présidera une commission chargée de rendre un rapport au ministre sur le tracé. Il avait également coprésidé la commission d'évaluation des projets de tunnel sous la manche. Le rapport sera rendu en 3 mois.

#### **Les événements (Cf. annexe 1 pour plus de détails)**

Le projet du TGV Nord resurgit à l'agenda politique à la suite de la création du groupe PBK et de la reprise du projet de lien fixe transmanche. Mais en fait la



SNCF a depuis 1968 un projet, qui inclut déjà l'idée de se raccorder à un futur tunnel sous la Manche.

En 1974, les travaux de construction du tunnel sont engagés. A cette date on envisage le phasage suivant : la nature des accords signés avec BR dans le cadre du projet de tunnel conduit à un premier barreau Calais-Arras, puis dans un deuxième temps une liaison directe Calais-Bruxelles en contournant Lille par le Sud. Ce sera la variante "Sud de Lille" phasée. A la demande de certains organismes régionaux la SNCF étudie une variante dite "Plaine des Flandres", dont la principale caractéristique est de tangenter l'agglomération lilloise. L'étude publiée à cette date prouve que la variante proposée par la SNCF l'emporte. Ce sera l'occasion de figer le tracé Paris-Arras, en sortie de Paris notamment, pour des contraintes de type zone verte (forêt d'Ermenonville). Plus au nord on mettra en avant la nécessité de jumeler la voie rapide avec les futures autoroutes A1 et A26. Ce rapport signalera d'ailleurs que pour bénéficier des économies de jumelage il est absolument nécessaire de réaliser les deux infrastructures dans la foulée l'une de l'autre. Pourtant la section Paris-Arras apparaîtra figée à cette date, malgré toutes les pressions d'Amiens. Ce projet sera abandonné en même temps que le tunnel.

La France échaudée par l'attitude du Royaume-Uni reprend le projet au sein du groupe PBK en prenant soin de démontrer la viabilité du projet sans tenir compte d'un éventuel surcroît de trafic dû au tunnel. Cette position sera conservée jusqu'en fin 86 ( soit 2 ans après l'annonce faite par les gouvernements d'un projet de lien fixe transmanche). En outre les représentants britanniques n'entrent au groupe PBK/A qu'en décembre 1986 à titre d'observateurs, soit plus de deux ans après la création du groupe.

En septembre 1986 la SNCF n'aura pas de mal à convaincre sa tutelle que le tracé "Plaine des Flandres" (avec contournement de Lille) est meilleur que "Sud de Lille" (non phasé cette fois). Ce point de vue sera étayé par force études économiques. Elles reprendront les deux tracés bien connus de la tutelle, même si la nécessité du jumelage n'est plus fondée (les autoroutes étant déjà réalisées) et si le phasage de la variante "Sud de Lille" n'est plus prôné.

L'argumentation économique repose sur le critère du bénéfice actualisé au taux de 4% en termes réels (plus tard un taux de 8% sera utilisé pour contrer Amiens), et sur une utilité collective que douze ans auparavant elle avait dénigrée au nom du caractère international du projet. En fait d'un point de vue tactique la solution retenue présente deux atouts : Elle conserve la section Paris-Arras des précédents projets, car elle est désormais familière, et elle déconnecte le projet TGV Nord du tunnel. De plus en gardant la possibilité d'un shunt direct Arras-Calais la SNCF se réservait une capacité de négociation face à British Rail, en ayant encore la ressource de réduire le temps Paris-Calais. Tout ceci restera au conditionnel car Amiens va rentrer dans la bataille.

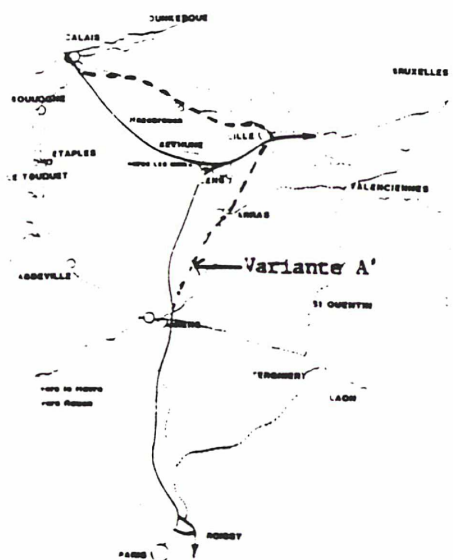
L'année 1987 sera celle de la guerre de tranchée entre l'association TGV-Normandie-Picardie et la SNCF. La commission Rudeau, sur des arguments très littéraires, tentera de montrer la nécessité de passer par le centre de Lille, allant ainsi à l'encontre de la position défendue initialement par la SNCF. Puis la commission évoquera le passage de la ligne nouvelle par Roissy, affaire dont la DTT prendra en relais le flambeau, pour faire vers l'est un contrepoids à la ville d'Amiens. La guerre des tracés et des variantes s'achèvera par la décision du 9 Octobre 1987. J.Chirac pressé par l'émission Equity 3 d'Eurotunnel qui intervient le mois suivant annonce le tracé définitif. La décision aura finalement été enlevée sur



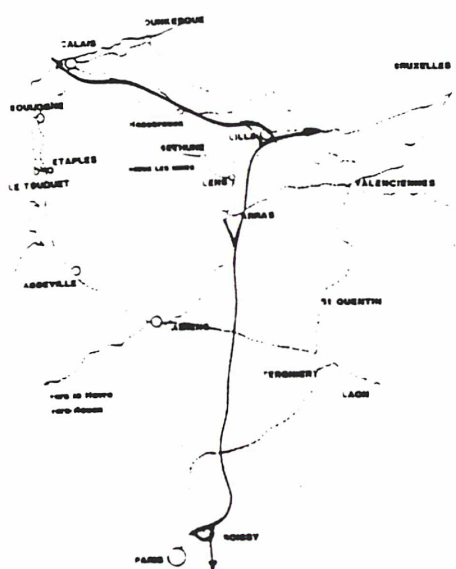
des arguments financiers. L'impact à court terme sur les comptes de la SNCF est en effet le plus favorable dans le projet retenu.

C'est au courant de ce même mois d'Octobre que la SNCF et BR signent une règle de partage du prix du billet Paris-Londres. Ceci va changer bien des choses car elle incite fortement aux tracés courts entre les deux villes. Amiens reprend le combat, et obtient la promesse d'un barreau direct Paris-Amiens-Calais, à la place d'un barreau Arras-Calais comme comptait le défendre plus tard la SNCF.

TRACE A



TRACE B (Tracé de base S.N.C.F.)



Commencera alors une guerre sur un terrain plus institutionnel qui permettra une fois de plus à Amiens d'obtenir une accélération du schéma autoroutier picard et une gare Amiens-St Quentin.

### Les enseignements

Le processus de décision est *incrémental*, même si l'annonce du 9 octobre 87 visait à le présenter autrement. On ne peut en effet réellement dater la décision. On peut plutôt dégager trois phases qui interviennent successivement. Dans un premier temps Paris-Arras (figé de fait en 1974), puis le passage par le centre de Lille et enfin le barreau Paris-Amiens-Calais. En particulier, et contrairement au projet de 1974, aucun phasage n'est étudié explicitement, alors même que le projet global comprend in fine deux phases de construction bien distinctes.

Toutes les études ont été utilisées comme des *arguments* par tous les acteurs. La SNCF et Amiens ont ainsi justifié leur variantes. Chaque étude a un

objectif bien précis, et utilise une solution de référence choisie entre mille. Les taux et les hypothèses utilisées apparaissent comme autant d'hypothèses "ad hoc", hypothéquant ainsi la robustesse de ces études, d'où leur caractère facilement contestables. Le désaccord des études ne traduit en fait que l'opposition des intérêts en jeu, en l'absence d'hypothèses universelles reconnues par tous.

Les grandes lignes du premier projet présenté par la SNCF sont finalement retenues. Il est en effet difficile de prouver qu'un tracé est mauvais, surtout quand le principal promoteur détient l'expertise technique. Ceci pose le problème de l'*accession aux données*, de nature déontologique, voire philosophique. Mais cela permet surtout d'introduire la notion tactique de *prime au premier venu*, que l'on reprendra dans la partie III.

L'Economie est un *langage* entre initiés. le calcul fait est sérieux et représente une barrière à l'entrée pour les gens extérieurs à la SNCF, y compris les tutelles techniques et financières. C'est aussi pour cette raison que les ingénieurs économistes de la SNCF et la petite association d'Amiens éprouveront des difficultés de communication.

La commission Rudeau est un élément primordial de cette histoire. Elle fige dans un premier temps la liste des tracés, qui, seuls, seront considérés comme sérieux et dignes d'intérêt. Elle cautionne les chiffres de la SNCF comme avaient pu également le faire les discussions internationales au sein du groupe PBK. De fait on ne remet pas facilement en cause de tels avis, provenant de personnalités aussi reconnues et faisant l'objet d'un consensus. Ceci introduit la notion de *statut* de celui qui signe une étude.

Enfin dans un tel projet, le processus de décision n'est pas entièrement rationnel. Le lecteur, pour se convaincre, n'aura qu'à regarder la position changeante de la SNCF vis à vis des divers phasages possibles, ou bien considérer le fait que la logique normale des investissements aurait du conduire à faire le TGV Nord avant le TGV Atlantique. Par ailleurs un examen détaillé des événements met en évidence le fait que toutes les positions possibles ont été à un moment ou à un autre soutenues par un acteur. Ce sera finalement un *argument de niveau supérieur* qui sera invoqué (grands équilibres des comptes de la SNCF) et qui permettra d'emporter la décision. C'est l'occasion d'ailleurs de signaler la bipolarisation Ministère dépensier-Ministère des Finances.



## II. C. "LA LIBERATION DU PRIX DU MEDICAMENT (DEBAT 1986)"

A la veille des élections législatives de 1986, la plate-forme RPR-UDF prévoit la libération du prix du médicament, à la demande des industriels de la pharmacie. Ceux-ci se plaignent en effet que la France est un des pays européens, où les prix des médicaments sont les plus bas, et ont le plus baissé en valeur relative par rapport aux autres pays. Ils manifestent ainsi leur inquiétude, que l'industrie pharmaceutique française, incapable de faire face au financement d'un effort de recherche et développement accru, soit donc menacée par le dernier contrôle des prix encore en vigueur - avec ceux du livre et du tabac-. De son côté, l'administration des Affaires Sociales veille à l'équilibre des Comptes de la Sécurité Sociale : une libération du prix du médicament, dont les effets seraient totalement incontrôlés, se révèle périlleuse.

Le débat sur la libération du prix du médicament - dont les sources sont bien antérieures à la période considérée - s'est alors développé pendant l'année 1986 autour d'une étude économique, sous l'impulsion d'un des acteurs.

### Les acteurs et leur logique

- *Le S.N.I.P.* (Syndicat National des Industries Pharmaceutiques) et P.S.P. (Prospective et Santé Publique) : le S.N.I.P. regroupe des représentants de l'ensemble des industries pharmaceutiques présentes en France - à l'exception de quelques laboratoires -. Ses objectifs sont d'ordre économique, juridique et industriel. Ainsi, le S.N.I.P. est présent et prépare les dossiers au sein de la Commission Transparence, pour la délivrance des Autorisations de Mise sur le Marché (A.M.M) de nouveaux médicaments. De même, il se charge de la préparation des dossiers pour les dépôts de brevets. Enfin, le S.N.I.P. entretient une activité de lobbying très poussée auprès de toutes les administrations et de l'opinion publique. Les moyens utilisés sont très variés : études économiques, sondages, campagne de ramassage de médicaments entre autres... . Toutefois, la diversité de ses membres peut modérer certaines positions du syndicat : la liberté des prix des médicaments désirée par les grosses industries peut ne pas convenir à de plus petites sociétés, plus dynamiques, spécialisées sur certains produits particuliers dont les prix sont suffisamment élevés, et qui ne voient dans la libération des prix qu'un moyen pour les grosses industries de se développer encore davantage, avec à terme une concentration de l'industrie pharmaceutique entre leurs mains. A l'inverse, Prospective et Santé Publique regroupe une quinzaine de membres du S.N.I.P. Ceux-ci défendent la libération du prix du médicament, et à l'opposé du S.N.I.P. n'ont aucune activité de représentation ou de négociation pour le compte d'un des membres : c'est donc un lobby, au sens pur du terme.

- *Les universitaires* : de nombreux universitaires, aux horizons très variés, ont participé à ce débat. Parmi eux, on peut noter :

- J. J. Rosa : Professeur de Politique Economique et de Finance d'Entreprise à l'Institut d'Etudes Politiques, il est responsable d'une page économique hebdomadaire dans Le Figaro. Il défend des thèses que la plupart de ses collègues et/ou contradicteurs décrivent comme "ultra-libérales".

- D. Encaoua : Professeur en 1986, à l'Université de Nantes, il a travaillé en détachement pour la Direction de la Prévision sur des sujets traitant de libérali-



sation - cas du prix du médicament - et de dérégulation - des transports aériens et des télécommunications.

- C. Le Pen : Professeur en Sciences Economiques à l'Université de Paris IX-Dauphine, il participe aux activités du L.E.G.O.S. ( Laboratoire d'Economie et de Gestion des Organisations de Santé). C'est dans ce cadre, qu'il a réalisé une étude en 1986 sur l'élasticité prix-consommation, par catégorie de médicaments.

- A. Jeunemaître et H. Dumez : économistes travaillant au Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique, en particulier, se sont intéressés à l'Economie du médicament.

- Nous citerons enfin deux autres acteurs : Mme Sandier, experte du C.R.E.D.E.S., ayant travaillé sur des statistiques du secteur de la santé, spécialiste des Comptes de la Sécurité Sociale, et Mme Huttin, Maître de Conférences à l'Université de Paris-X Nanterre, qui a réalisé une analyse du secteur de la Santé pour le compte de la Direction de la Prévision.

Nous cernerons les différentes motivations de ces protagonistes, spécialement importants dans ce cas de notre étude.

- *Les administrations* : trois administrations ont joué un rôle actif dans le débat sur le prix du médicament :

- Le Ministère de la Santé : la Direction de la Pharmacie et du Médicament est le membre influent de la Commission Transparence . C'est donc lui qui donne son accord in fine pour accorder une A.M.M. et pour fixer le prix du nouveau médicament. Ou bien celui-ci entre dans une catégorie de médicaments déjà existante : dans ce cas, une comparaison de l'efficacité thérapeutique du nouveau produit avec les anciens médicaments de cette catégorie permet théoriquement de déterminer son prix en fonction des prix des autres produits existants. Ou bien ce produit est "nouveau", car il contient un nouveau principe actif, et dans ce cas, la négociation est ouverte entre le fabricant et la Commission. L'arbitraire de cette procédure suscite de nombreuses critiques. En réalité, si les déterminations de prix sont réalisées au coup par coup, au sein de la Commission Transparence, Michèle Barzach, alors Ministre de la Santé, membre du bureau politique du R.P.R., a été l'avocate inconditionnelle de la libération du prix du médicament au sein du ministère de la Santé, conformément à la promesse électorale déjà évoquée.

- Le Ministère des Affaires Sociales : représenté par le Secrétaire d'Etat responsable de la Sécurité Sociale, dans toutes les discussions sur le prix des médicaments, il a du résister à toutes les tentatives de libération du prix du médicament pendant la période du débat. De résistant, il est devenu gestionnaire de la crise de la Sécurité Sociale - avec , en particulier, la mise en place des Etats Généraux -, au cours de laquelle, loin de libérer le prix du médicament, des mesures ont été prises afin de limiter les dépenses liées au médicament.

- Le Ministère des Finances :

. La Direction de la Prévision : bien que le budget de la Sécurité Sociale ne la concerne pas directement, la Direction de la Prévision réalisait de nombreuses études sur la structure et l'évolution de la consommation de médicament, et a participé activement au débat des groupes de travail de l'été 1986, en défendant le contrôle des prix des médicaments.



. La Direction Générale à la Consommation et à la Concurrence : celle-ci se charge de contrôler le taux d'inflation. Or le prix du médicament entre pour bonne part dans cet indice. Elle est donc naturellement opposée à une telle libération de prix.

Nous citerons, en outre, deux "super-administrations" bien différentes, mais ayant joué un rôle actif pendant et après la période 1986 : le cabinet du Premier Ministre et l'administration bruxelloise. Le premier à l'arbitrage prendra la décision de ne pas libérer le prix du médicament; la seconde bouleversera les données françaises en 1989, obligeant les administrations à redéfinir leurs nouveaux positionnements et le S.N.I.P. à modifier ses argumentations et sa nouvelle politique de lobbying.

### Les événements

En Février 1986, J.J. Rosa réalise pour le compte de P.S.P. une étude économique au sujet du prix du médicament, en deux parties : la première, empirique, tend à démontrer que le médicament est un produit "comme un autre" c'est-à-dire soumis aux règles du marché : dans ce cadre, le contrôle des prix est un non-sens; la deuxième de nature idéologique, sur fond d'économie libérale développe une argumentation autour de la fonction de demande du médicament, produit partiellement ou totalement remboursé : l'étude essaie de démontrer que le bien social dégagé de la libération du prix d'un produit de ce style est supérieur au coût éventuel créé par les augmentations de prix. Une publicité entretenue dans la presse est faite autour de cette étude, communiquée aux différentes administrations intéressées.

Le 16 Mars 1986 voit la naissance de la cohabitation. Au sein du nouveau gouvernement, Michèle Barzach réaffirme son intention que le prix du médicament soit libéré.

Au début du mois de Mai, une réunion inter-ministérielle prend quelques décisions concernant le médicament : le prix des médicaments non-remboursables est libéré. A vrai dire, ceci ne constitue pas une décision révolutionnaire : elle ne concerne pas l'équilibre de la Sécurité Sociale. En revanche des groupes de travail vont être réunis pendant l'été pour discuter de l'opportunité économique de libérer le prix du médicament. Ainsi chaque groupe se penchera sur une catégorie de médicament - anciens, nouveaux, génériques,...-, un dernier s'intéressant à l'aspect macroéconomique du problème. Cette catégorisation a été fortement influencée par le S.N.I.P..

En parallèle, de nombreuses études économiques sont réalisées, publiées par les différents organismes signalés plus haut : économistes universitaires, Direction de la Prévision. Ainsi, un débat très âpre s'engage au sein du groupe de travail sur les questions macroéconomiques entre le Professeur Rosa et le Professeur Encaoua, représentant la Direction de la Prévision sur des questions d'orthodoxie des raisonnements économiques utilisés. De leur côté, le S.N.I.P. et la Direction de la Prévision essaient de négocier de façon plus pragmatique le rattrapage de prix des médicaments à prévoir afin de déterminer un niveau de prix plus réaliste que le niveau généralement considéré comme trop bas des prix français.



Les débats se poursuivront après l'achèvement des travaux des commissions créées pendant l'été. Ainsi, H.Dumez et A. Jeunemaître publient un article dans "le Monde" en Octobre 1986, où ils argumentent que des prix bas en France constituent une très bonne barrière à l'entrée pour des industries pharmaceutiques étrangères habituées à des prix de vente plus élevées : ainsi, les prix bas favorisent l'industrie pharmaceutique française.

A la demande du S.N.I.P., le professeur Le Pen réalise une étude sur la demande de médicament : il en tire des conclusions beaucoup plus nuancées que le professeur Rosa ; en effet, alors que celui-ci prouvait l'existence d'une élasticité prix-consommation négative, le professeur Le Pen montre que le résultat dépend de la catégorie à laquelle le médicament appartient, et quoi qu'il en soit, les élasticités sont certainement plus faibles que celles calculées par le Professeur Rosa. Les conclusions de cette étude ne seront toutefois communiquées qu'*après* que les groupes de travail ont rendu leur conclusion.

Au début de l'année 1987, la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale constate qu'au rythme de dépenses constatées à cette époque-là, le déficit de la Sécurité Sociale ne pourra pas être financé, juste avant les élections présidentielles.

Au cours d'une réunion interministérielle à la fin du mois de Février 1987, le plan Séguin-Zeller est mis en place : il réunit les mesures les plus efficaces et les plus applicables politiquement issues d'un fascicule de mesures préparées par le gouvernement précédent pour faire face à ce style de déboires. L'"Etat d'Urgence" est alors déclaré sous la forme du déclenchement des Etats Généraux de la Sécurité Sociale pour l'automne 1987.

### Les enseignements

Nous pouvons discerner deux axes de recherche susceptibles d'éclairer notre sujet, dans l'étude de ce cas :

- le lobbying, ses moyens d'actions et son efficacité
- l'étude économique comme produit d'un marché, auquel s'attache une valeur marchande, mais aussi symbolique, suivant la définition de P. Bourdieu.

#### 1) Le lobbying, ses moyens d'action et son efficacité

Même si la logique de l'ensemble des acteurs tient de la défense d'une certaine position, deux protagonistes de ce débat ont et ont eu une activité traditionnelle de lobbying

Le S.N.I.P. a ainsi expérimenté toute sorte de lobbying. Les contacts avec la presse sont nombreux, les contacts informels avec les décideurs l'ont été à une certaine période. Toutes les techniques de sensibilisation ont été utilisées : sensibilisation de l'opinion publique par sondage -qui révélait que le public désirait posséder plus d'information sur l'industrie pharmaceutique-, par plaquettes -réalisées à l'issue du sondage-, par le ramassage de médicaments, par l'utilisation d'un train forum, sensibilisation des différentes administrations, grâce à des colloques, à la diffusion de plaquettes, d'études économiques sur le niveau des prix de médicament comparé entre la France et des pays étrangers, sur le niveau de la



consommation des médicaments, sur le financement de la recherche et développement dans l'industrie pharmaceutique.

La mise en page et la présentation des plaquettes sont sous-traitées à des professionnels de l'édition. Le contenu est fourni par un service d'études économiques interne au S.N.I.P. dont l'une des missions majeures est de réunir un ensemble de statistiques à propos du médicament - la Sécurité Sociale est la seule source alternative de données fiables sur la consommation de médicaments -. Il est souvent fait appel à des études économiques réalisées aux Etats-Unis, parfois directement traduites. Dans certains cas, la réalisation de l'étude est sous-traitée à des consultants. Cependant, cette solution coûte relativement cher. Enfin, dans le cas particulier du débat évoqué plus haut, le S.N.I.P. fait appel à de nombreux universitaires. Le Professeur Le Pen en a été un exemple. P.S.P., l'autre lobby -en fait, dont les membres appartiennent aussi au S.N.I.P., mais créé à côté-, dans le plus pur style du lobby "ad hoc" a ainsi loué les services du Professeur Rosa pour défendre la conception d'un médicament, produit de marché.

Le S.N.I.P. a sponsorisé la réalisation d' "études économiques à géométrie variable", dans un objectif de défense de sa position : en effet, on constate que l'argumentaire de chaque étude évolue en fonction du degré d'acceptation de ses thèses . En 1986, le S.N.I.P. s'attache à prouver que le prix du médicament est trop bas -ce dont, d'ailleurs tout le monde est convaincu-. Une fois qu'un accord a été trouvé sur ce point, les études suivantes s'attachent à démontrer que la quantité de médicaments consommés n'est pas aussi forte que l'on croit : le danger de la libération n'est pas aussi grand que tout le monde le pense ! A l'heure actuelle se développe un nouveau style d'argumentation : suite à l'entrée en vigueur de la directive européenne "Transparence", les administrations devront déterminer les prix des nouveaux médicaments autorisés suivant des critères "objectifs et vérifiables". Le S.N.I.P. a alors vanté tous les attraits d'un nouveau paramètre économique : le ratio "coût/efficacité", dont la détermination demande à être affinée, mais dont les applications pour les futures A.M.M. devraient être prometteuses.

D'autre part, les études économiques perdent leur sobriété pour laisser place à de nombreux graphiques, tous plus suggestifs les uns que les autres : on a vu l'importance que le S.N.I.P. pouvait accorder à l'aspect forme de l'étude, en le confiant tout spécialement à un sous-traitant. A l'extrême, le sondage et la réponse au sondage, comme les études économiques, sont des outils de plaidoyer où la forme importe autant sinon plus que le fond.

Il apparaît cependant au vu de la chronologie évoquée ci-dessus, que les efforts du S.N.I.P. n'ont été que peu couronnés de succès. En réalité, le débat économique n'est intervenu que comme conséquence d'une réunion interministérielle, lors de laquelle l'arbitrage du Premier Ministre a clairement mis une croix sur une libération du prix du médicament, ressentie - depuis toujours - comme tabou, politiquement, et ne présentant aucun caractère d'urgence. Les décisions concernant la Sécurité Sociale, un an après, prouvent que, dans l'urgence, le tabou est alors de peu de poids. Deux consolations pour le S.N.I.P. : la libération des médicaments non remboursables, décision de nature non conflictuelle, et la mise en place de groupes de travail, afin de ne pas enterrer le sujet trop vite. Plus tard, en 1988, d'autres décisions, dont l'impact sera négligeable, permettront de satisfaire d'autres revendications ponctuelles du S.N.I.P..

Dès lors, le S.N.I.P. semble avoir changé ses méthodes : il est apparu, au cours de l'expérience de 1986, que la décision, éminemment politique, relevait du



Cabinet du Premier Ministre. Le lobbying le plus efficace consiste donc à influencer les décideurs à ce niveau. Résultat : le sujet du prix du médicament réapparaît à l'agenda politique en Avril 1990, sous l'impulsion de ce cabinet.

2) Les études économiques comme produit de marché, auquel s'attache une valeur

Il apparaît, au jour de ce cas particulier, que les études économiques présentent de nombreux points communs avec un produit de consommation courante.

- *Il existe une offre et une demande* : en effet, de nombreux universitaires ont proposé leur service pour apporter leur pierre à la connaissance économique du secteur du médicament. La concurrence est cependant très rude. L'offre est très développée (Cf universitaires évoqués ci-dessus ; d'autre part, un économiste de la Direction de la Prévision, a fourni un très grand nombre d'études au sujet du prix du médicament, spécialement en 1986). J.J. Rosa compare même les organismes d'analyse économique à des industries : la Direction de la Prévision ressemble à une industrie lourde intégrée, l'INSEE fournit les matières premières, les organismes d'analyse économique internes à des groupes d'intérêt sont comparables à des industries d'appoint, etc... . La demande, en revanche est limitée : le S.N.I.P. est certes gros consommateur, mais la Direction de la Prévision est probablement aussi le seul autre client, représentant de fait, mais de façon non concertée, les intérêts de la Sécurité Sociale.

- La comparaison manquerait de fondement, si on oubliait d'ajouter que l'étude économique est l'*objet d'un échange entre un client et un fournisseur*, de même que la vente d'un produit est un échange d'un bien physique en contrepartie d'une certaine valeur monétaire. La valeur des objets échangés peut n'être que tout à fait symbolique. J.J. Rosa, grâce à son statut d'universitaire, et à son influence dans les milieux libéraux, mais aussi grâce à sa stature d'universitaire reconnu, a pu, en échange, faire valoir ces idées économiques, à des fins personnelles, mais aussi faire travailler certains de ses étudiants sur une thèse de troisième cycle, pour le bénéfice de l'I.E.P.. La logique de jeunes universitaires embauchés par la D.P. est la même. Par leur apport nouveau au sujet, ou par l'opposition à des thèses défendues par un autre camp, ils apportent leur contribution à la bataille, et en échange, peuvent en tirer certaines relations, ou une certaine considération, qui leur seront utiles pour l'avenir. Les études économiques font dans ce cas l'objet d'un contrat. Cependant, la vraie valeur de celui-ci n'est pas monétaire.

Nous pouvons donc tirer les conclusions suivantes de ce dossier :

Le S.N.I.P., dans son rôle de lobbyiste, aura tenté de diversifier ses produits-*"étude économique"* pour convaincre les différents interlocuteurs de l'administration du bien fondé de ses requêtes. Malgré le coût parfois important de cette politique, il est apparu que dans cette décision ne présentant pas de caractère d'urgence, même si certains responsables politiques ont manifesté une certaine hâte à la faire adopter, le succès du lobbying a été réduit. Certains acteurs ont pu en tirer avantage (les économistes dont les études ont convaincu, ceux qui ont percé et qui se sont fait un nom dans l'univers politique). La D.P. de son côté aura accompli son devoir de défense d'un grand équilibre, en y affectant un de ses économistes, au plus fort de la bataille.

Il est toutefois important dans l'optique du cas suivant de préciser un des bénéfices du débat économique sur le médicament, qui y sera encore plus évident : un de nos interlocuteurs nous a précisé : "L'intérêt de ces groupes de travail aura été pédagogique : ainsi, le secteur du médicament aura été décortiqué et étudié, de telle sorte, qu'au moins, on avait acquis une meilleure connaissance de tous les problèmes, tous les risques politiques ou économiques de certaines décisions". On peut d'autre part signaler qu'un des bénéfices retirés par le S.N.I.P. de ces palabres aura été de faire reconnaître ouvertement par l'ensemble de ses interlocuteurs que le prix du médicament était trop bas, et donc, que ceci pourrait constituer un problème dans le futur. Outre une meilleure connaissance du secteur, les débats ont pu apporter une meilleure transparence à propos des positions de chacun - ce qui revient au même.



## II.D. DEBAT 1987 SUR LA DEREGULATION DES TELECOMMUNICATIONS

Le secteur des Télécommunications est le siège d'une explosion de nouveautés techniques, depuis les années 1970, où le transfert de données et celui de la voix tendent à se rapprocher par le développement de nouveaux services : ainsi le téléphone, instrument de transport de la voix à l'origine, s'est-il découvert une nouvelle jeunesse avec le développement du Vidéotex (ou Minitel). D'autre part, depuis le démantèlement d'ATT, suite à son accord avec le Ministère de la Justice aux Etats-Unis, les différents marchés européens des Télécommunications sont agités par des incitations toujours plus pressantes des constructeurs et des consommateurs, à développer la concurrence, dans cette activité gérée quasiment partout par des entreprises publiques ou des administrations, dont les préoccupations ont pu ne pas toujours correspondre à celles de ces nouveaux marchés.

Or, en 1986, le nouveau gouvernement comporte en son sein trois ministres d'obédience (très) libérale - Alain Madelin, François Léotard et Gérard Longuet - qui se préoccupent de ce secteur - l'Industrie, la Communication et les Télécommunications -. De même que dans le cas du médicament, ceux-ci affirment dès le début leur intention de libérer ce secteur, au moins partiellement, pour répondre au défi, provoqué par les événements étrangers. Un débat va alors être volontairement créé, entretenu, autour des questions économiques que cette évolution suscite, en parallèle avec l'étude de l'autre volet de ce dossier : le volet social.

### Historique rapide

Depuis la création du téléphone aux Etats-Unis, le marché appartient de façon prépondérante à la société Bell. Malgré de multiples tentatives pour casser ce monopole privé, Bell élimine un à un les concurrents potentiels, pendant la première moitié du XXème siècle. Des commissions (Interstate Commerce Commission et Federal Communication Commission) sont successivement créées pour contrôler les pratiques hégémoniques de la nouvelle société ATT. La régulation de la F.C.C. se révélera peu efficace pendant toute son histoire, celle-ci cédant bien souvent aux volontés d'ATT. En 1974, une procédure est engagée contre ATT, au nom de la loi anti-trust. Un accord sera obtenu entre ATT et le Ministère de la Justice : seule l'activité d'opérateur local, c'est-à-dire de fourniture des infrastructures locales, de rattachement à un réseau local est considéré comme monopolistique, et de ce fait, confiée à la filiale d'ATT correspondante, divisée à cette occasion en 7 filiales responsables d'une portion du territoire américain. Tous les autres secteurs sont ouverts à la concurrence (infrastructures interurbaines, fourniture de terminaux,..). En échange ATT se voit ouvrir l'accès à l'ensemble des activités qui lui avaient été jusqu'alors interdites : ATT devient alors un fournisseur de tout service touchant aux Télécommunications, avec de plus l'autorisation de se développer à l'étranger. (Pour un historique plus détaillé, se référer en annexe 2 - Rapport Laffitte). Ce premier déclic, purement américain, va propager une onde de choc sur toute l'Europe : IBM, dont les produits sont présents dans le monde entier, qui souhaite pouvoir faciliter l'échange de données, développer les mêmes services qu'aux Etats-Unis, perçoit un intérêt très vif, à ce que la concurrence se développe dans tous les pays. D'autre part, des gains de productivité bénéficient aux



entreprises américaines profitant de la nouvelle concurrence dans le secteur des Télécommunications, handicapant leurs concurrentes étrangères.

En Europe, la Grande-Bretagne pour des raisons plus idéologiques et financières, suit le mouvement, en privatisant British Telecom, en suscitant la création d'un concurrent, le tout régulé par un organisme d'Etat : Oftel (Office of Telecommunication). Même si actuellement la concurrence se limite à celle d'un duopole, l'objectif affirmé est de parvenir à terme à une libéralisation de l'ensemble du secteur. La Commission Européenne, de son côté, commence à s'intéresser à ce sujet et essaie de définir le futur espace européen des Télécommunications, afin de l'uniformiser.

Quant à la France, la Direction de la Prévision dès 1984, s'intéresse au démembrement d'ATT, et essaie d'en tirer des enseignements sur la régulation d'un monopole privé. Toutefois, le dossier n'est réellement ouvert qu'en 1986 : il s'agit de définir quelles activités doivent être ouvertes à la concurrence, et quel statut et quelle organisation adopter, pour la DGT et l'ensemble de ce qui était appelé les PTT.

### Les acteurs

Compte tenu de leur multitude et surtout, de la diversité de leur motivation, nous les décrirons très rapidement:

- *Les ministères* : les trois ministres concernés d'obédience libérale veulent la dérégulation des Télécommunications. La raison en est principalement idéologique. Des nuances existent cependant entre Alain Madelin, entouré d'un aréopage d'économistes ultra-libéraux, et Gérard Longuet, qui se révélera plus pragmatique. L'ambiance internationale et européenne dans le sens d'une déréglementation cautionne leur position.

- *Le Ministère des Finances* : depuis 1981, la contribution de la Direction Générale des Télécommunications au Budget Général devient très importante, par le biais initialement d'un impôt sur les sociétés, puis d'un prélèvement depuis 1985 décidé via un arbitrage budgétaire de la Direction du Budget : en effet, l'activité de la DGT était très bénéficiaire, et ce prélèvement fut le bienvenu pour financer des déficits budgétaires importants, de même que les dépenses spatiales. La dérégulation des Télécommunications pourrait bien réduire cette manne irremplaçable, dès lors que le statut de la DGT serait modifié.

- *Les employés de la DGT* : majoritairement dominés par les syndicats FO et CGT, ceux-ci craignent le changement de statut de la DGT, avec la possibilité à plus long terme de perdre leur statut de fonctionnaire ; certains acteurs préféreraient, au contraire, gagner en liberté et en dynamisme, prônant le statut de l'entreprise pour la D.G.T. . Le syndicat FO est tout particulièrement influent dans les PTT.

- *Le Premier Ministre* : J. Chirac souhaite avant tout être tranquille politiquement sur ce dossier. En particulier, il redoute plus que toute autre chose, une grève dure comme celle qu'il avait dû affronter en 1974. Il modère les velléités idéologiques, en rappelant les risques politiques : les élections présidentielles sont dans deux ans.



- *Les services d'études* -économiques ou non-: au sein de la DGT, trois services réalisent des études économiques : la DPAF (Direction des Programmes et des Affaires Financières), le SPEES (Service de Prospective et d'Etudes Economiques) et le CNET. Les préoccupations de chacun de ces secteurs sont différentes : le premier, en particulier concerné par les problèmes de tarification, entretient une tradition d'analyse microéconomique; le second essaie de prendre en compte non seulement les paramètres économiques, mais aussi les logiques des différents acteurs, dans une combinaison qu'on pourrait qualifier de "macroéconomisme mou", c'est à dire où le langage économique n'est qu'un élément de l'étude. Quant au CNET, pourtant centre à vocation technique, il s'est doté d'une cellule économique : d'obédience marxiste, leurs études économiques sont un moyen de présenter leur vision plus centralisatrice, mais aussi orientée vers la promotion de développements techniques qui ont sa faveur.

D'autre part, la Direction de la Prévision a participé au débat elle aussi. Dès novembre 1985, un économiste de la DP s'est intéressé au démantèlement d'ATT, et celle-ci a d'autre part, fait appel au Professeur David Encaoua - déjà mentionné dans le cas précédent -.

### Les événements

Juillet 1986 : Le Sénat confie à une Commission la réalisation d'un rapport en vue du dépôt d'une proposition de loi pour l'automne 1987.

Septembre 1986 : suite à un débat houleux à l'Assemblée durant l'été, F. Léotard fait voter un texte de loi, où il crée, entre autres, la C.N.C.L., à laquelle devait être confié ultérieurement le contrôle des Télécommunications.

Octobre 1986 : Après la réalisation d'une étude confiée à Mac Kinsey, démontrant la nécessité de prendre des mesures face aux mouvements internationaux pour justifier l'action future du gouvernement, le Ministère des Télécommunications crée la Mission à la Réglementation Générale (M.R.G.), avec à sa tête J.P. Chamoux. Son rôle va être d'entretenir un débat exclusivement économique - donc en dehors de toute considération sociale - à propos de la déréglementation envisagée. L'objectif est de "combler le désert": ce sujet est en effet très peu exploité, et les responsables gouvernementaux n'ont que peu d'idées claires sur le style de déréglementation à adopter et sur la manière à suivre, pour l'appliquer. D'autre part, ce débat économique doit pouvoir fournir une base et un argumentaire pour le projet législatif que déposera le gouvernement à l'automne 1987.

En parallèle, le gouvernement va défendre ses positions -double jeu dans lequel il a le souci de préserver les intérêts industriels de France Telecom en France et à l'étranger, malgré le libéralisme affiché- à Bruxelles, qui a édité une première version du "Livre vert", document censé servir de référence pour l'établissement des futures directives relatives à la création d'un espace européen des Télécommunications.

Enfin, Gérard Longuet développe l'idée des "chantiers de liberté": il définit ainsi certains services qu'il est souhaitable de soumettre à la concurrence dès que possible, sans attendre le projet global de déréglementation.



Décembre 1986 : le nouveau directeur de la DGT est désigné. Il affirmera à la presse quelques semaines après son arrivée sa volonté de voir le secteur déréglementé. Il souhaite ainsi un changement de structure pour la DGT, afin que celle-ci soit apte à faire face à la concurrence.

Février 1987: les membres du gouvernement ainsi que ceux de la Mission à la Réglementation Générale commencent à se faire une idée sur le sujet, grâce à certaines études américaines, indiquant les expériences à tirer du démantèlement d'ATT : en particulier, les défauts de la distinction opérateur local/opérateur interurbain, mais aussi, la négligence des prévisions américaines, qui dans leur temps avaient mal estimé la pénétration des concurrents étrangers, sur les nouveaux marchés ouverts à la concurrence. Ainsi deux idées commencent à germer : l'intérêt d'une distinction infrastructure de transport (lignes de transmission, par exemple)/service utilisateur de ces infrastructures plutôt que la distinction local/interurbain, et le danger pour l'opérateur national d'ouvrir le marché trop brusquement à la concurrence : en particulier les frais financiers de la DGT sont sans commune mesure avec ceux des opérateurs américains.

Mars 1987 : convocation d'un colloque, où tous les économistes ont été sollicités pour exprimer leur point de vue. Toutes les conceptions, toutes les idées se confrontent ainsi, sous l'impulsion de la MRG. On peut distinguer deux styles d'études : les études idéologiques ou théoriques dans lesquelles leurs auteurs défendent leur école de pensée de manière parfois très astucieuse. Ainsi, le Professeur Lepage, un des gourous d'Alain Madelin, démontre que tout monopole est contestable, et que par conséquent, même ce qui est unanimement considéré comme un monopole naturel doit être soumis à la libre concurrence. Cependant, la Direction de la Prévision aura soin de présenter une étude plus pragmatique, s'attachant à décrire les différents défauts des expériences américaine et anglaise. Elle n'épargne pas non plus les études théoriques, en précisant leurs points faibles. Enfin, la DP propose une solution de compromis permettant de prendre en compte toutes les réserves émises sur les solutions précédentes.

Mai 1987 : un deuxième colloque est réuni afin de faire le bilan du premier, en essayant de dégager des idées fortes, dans l'optique de la préparation du projet de loi.

En parallèle, un autre colloque international regroupant des invités de tendance marxiste, présente lui aussi ses conclusions, naturellement très différentes de celles de la MRG.

Juin 1987 : parution du rapport de la Commission Sénatoriale sur les Télécommunications. Celui-ci a pris en compte l'ensemble des aspects -économique, social, international-, recommande une certaine prudence face à l'ouverture des marchés à la concurrence internationale, et propose le statut de société nationale pour la DGT, afin de ne pas effrayer les syndicats : ce statut permet en effet à ceux qui le désirent de conserver le statut de fonctionnaire.

A la fin du mois, parution du Livre Vert définitif. On peut citer certains de ses objectifs:

- volonté de séparation de la mission d'exploitation et de la mission de réglementation au sein de chacun des exploitants nationaux.

- volonté de normalisation, afin de définir un standard européen.



- incitation à l'ouverture de l'ensemble des marchés à la concurrence.

Juillet 1987 : Gérard Longuet ne présentera son projet qu'à la session du printemps 1988, donc juste avant les élections présidentielles - et encore, s'il est prioritaire. La raison invoquée pour ce retard : le dossier social n'est pas prêt, selon lui.

En fait, le projet et la proposition du Sénat ne seront pas présentés. On peut simplement indiquer, que le problème actuel est identique à celui qui s'est présenté en 1987 : décider quels secteurs ouvrir à la concurrence et déterminer le statut de l'opérateur national.

### Les enseignements

Comme dans le cas précédent, on pourra distinguer deux enseignements majeurs:

- les études économiques ont été utilisées à des fins pédagogiques
- celles qui ont joué un rôle dans la décision font le constat d'une expérience

#### 1) Les études économiques ont été utilisées à des fins pédagogiques

Dès son arrivée, le nouveau gouvernement manifeste son désir urgent d'en savoir plus sur la déréglementation, tant vantée politiquement par les libéraux, mais aussi par les responsables américains et britanniques. Le sujet n'ayant pas été à l'ordre du jour, sous le gouvernement précédent, aucun travail d'approche pragmatique du problème n'avait été réalisé, à l'exception de l'étude de la DP.

J.P.Cottet exprime ce besoin d'études comme une nécessité de "combler le désert". La MRG est ainsi créée, dans un but d'éclaircissement exclusivement économique du sujet. En parallèle, le gouvernement et la MRG, via des études étrangères, se sont fait une opinion assez globale, avant le colloque où se sont confrontés les différents points de vue économiques. Celui-ci aura donc permis d'indiquer que le débat était ouvert -même si les décideurs avaient déjà déterminé les orientations de leurs futures décisions-, mais aussi d'informer un maximum d'intervenants sur les enjeux de la déréglementation, sur les erreurs à ne pas commettre, ou sur les détails à ne pas ignorer, et enfin d'affiner les orientations globales des décisions prises.

Il est intéressant de relever la démarche qui a consisté à ne susciter le débat que sur le terrain économique : certains s'en sont trouvés gênés, tant il leur paraissait absurde d'ignorer le volet social dans l'évolution des Télécommunications. D'autre part, c'est ce même risque social qui aura incité G. Longuet à respecter le statu quo : le risque politique pour J. Chirac, et par contrecoup, pour lui-même, ont été les plus forts dans la décision. De même, l'aspect de politique industrielle, développé par le Sénat et pris en compte par le Cabinet Longuet n'a quasiment jamais été évoqué dans les études économiques, ce qui, en ce qui concerne ce sujet, semble être une lacune importante.



2) Les études qui ont joué un rôle dans la décision font le constat d'une expérience

On a déjà indiqué que de nombreuses études réalisées aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne ont permis de juger du résultat des expériences respectives de déréglementation. J.P. Chamoux a ainsi eu accès à certaines études réalisées par des responsables américains, décrivant quelles avaient été leurs surprises, les réussites et les échecs de leur prévision lors du démantèlement d'ATT. D'autre part, une littérature riche commentait les résultats de l'expérience britannique - en particulier pour s'opposer sur la base de critères économiques à la forme de privatisation retenue pour British Telecom. Ainsi, en 1986, des études étrangères ainsi que des études de la Direction de la Prévision, avait essayé de faire un bilan des anciennes décisions prises. On peut noter que ces études ont eu un poids déterminant sur la forme de déréglementation retenue par le gouvernement.

Ainsi à l'opposé des études théoriques ou idéologiques proposant un certain style de réglementation plausible, les études principalement retenues sont celles qui indiquaient où il pouvait être dangereux d'aller : des sortes de garde-fou économiques. Il est d'ailleurs piquant de noter, que l'étude de la DP présentait une partie critique, qui faisait le bilan des expériences étrangères, et une partie plus théorique, où était présentée une proposition applicable pour la France : celle-ci n'a plus retenu l'attention de personne, une fois les colloques terminés. Actuellement, l'idée dominante chez les penseurs est encore d'origine américaine : il s'agit du concept d'Open Network Architecture, introduit par la FCC, dans sa réglementation progressive du secteur des Télécommunications. Selon ce principe, les utilisateurs, les fournisseurs de services et l'opérateur bénéficient des mêmes conditions d'accès aux fonctionnalités du réseau. On y retrouve l'idée alors élaborée par la MRG et le gouvernement.

Ce dernier cas est particulièrement intéressant à plus d'un titre. Les positions qui s'y sont manifestées sont conflictuelles, mais le combat n'a pas l'âpreté de celui du cas précédent. Au contraire, toutes les conditions ont été réunies pour que chacun puisse exprimer son point de vue. Point de vue économique, seulement, ce qui a certainement permis de dépassionner le débat que des questions sociales auraient pu susciter, mais ce qui aura probablement été sa limite, aussi. Trois ans plus tard, Paul Quilès confiera à Hubert Prévot la tâche d'établir un rapport sur les PTT, où l'avis de tous les intéressés, tous les employés, les syndicats, les consommateurs, etc... a été pris en compte. Le contexte était cependant différent : l'économie des Télécommunications était mieux connue, et surtout, le seul sujet concerné était le statut de la DGT. Les chantiers de liberté de G. Longuet avaient permis de libéraliser partiellement le secteur, et le nouveau gouvernement n'a plus l'objectif libéral de l'ancien.

En dépit de l'ouverture de ce débat, les études économiques ont peu influencé la décision ou les opinions des décideurs gouvernementaux, sauf si on accepte d'élargir la catégorie des études économiques aux études a posteriori de décisions prises ailleurs. Par contre, si le débat économique n'a pas influencé le choix, il l'a très probablement aidé, grâce à cet exercice pédagogique déjà évoqué dans le cas précédent, qui a consisté à éclairer un champ jusqu'ici peu connu. Les études n'auront pas indiqué les décisions à prendre ou même la manière la plus efficace de les appliquer, mais elles auront permis de mieux savoir celles qui étaient à éviter, et de préciser des garde-fou économiques laissant ainsi au décideur le choix, en



connaissance de cause -économique-, le soin de se diriger à sa guise en évitant les écueils.

### III. LE POINT DE VUE DE L'ACTEUR POLITIQUE

Si l'on veut bâtir une théorie qui soit capable de rendre compte de façon opérationnelle du rôle des études économiques, il devient nécessaire d'englober les quelques notions importantes mises en valeur dans les études de cas, comme le temps et le rôle d'argumentaire.

Les sept modes "du point de vue de l'économiste" décrits dans la partie I se réfèrent aux motivations premières des économistes, et, manifestement, ne rendent que partiellement compte du rôle des études économiques.

#### Un modèle opérationnel

L'objet de cette partie est donc de bâtir un modèle plus *opérationnel* qui soit alors capable de décrire et d'expliquer non seulement leur rôle, mais aussi leur forme et le moment où elles sont produites puis diffusées.

Les cas précédents montrent que ce rôle est:

- davantage qu'une simple évaluation d'un scénario; il se place en effet dans le cadre plus large de scénarios alternatifs, et témoigne en particulier d'un pouvoir discriminant déjà signalé en partie I.

- mais de fait moins ambitieux que la RCB par exemple, qui se voulait une approche globale et rationnelle d'un problème comme on peut le voir dans l'historique de la partie I.

D'où l'idée de construire une échelle qui va du moins au plus ambitieux. Il ne s'agit bien sûr pas d'affirmer que la réalité des choses est unidimensionnelle, mais d'aider l'esprit cartésien à bien situer le problème.

Ainsi donc, nous définissons les niveaux suivants :

niveau 0 :	absence d'étude économique
niveau 1 :	étude économique comme évaluation
niveau 2 :	étude économique comme "argument"
niveau 3 :	approche globale et exhaustive du problème.

On parlera idéalement de niveau 1 lorsque l'acteur politique utilise une étude économique comme un moyen pour évaluer un scénario et ses conséquences. Il n'y a pas d'approche déductive qui prouverait pourquoi le scénario proposé serait "le bon". Dans ce cas la décision à prendre réside dans l'alternative d'accepter ou de refuser le projet. Bien souvent l'évaluation qui est faite reste "financière", comme on a pu l'observer à propos du dossier défense.

Le niveau 3 suppose un acteur politique objectif et indépendant. La science économique propose un certain nombre d'outils qui permettent à un **décideur bien identifié** d'appréhender à un **instant donné** l'ensemble de la réalité d'un problème; après une comparaison **objective** de **tous les choix présents** il est possible de dégager de façon rationnelle la meilleure des solutions au vu de **critères préalablement posés**. Il s'agit par exemple de la RCB, ou de l'école qui propose de transposer un problème considéré dans un ensemble de contraintes en son problème dual portant sur les contraintes elles-mêmes.



## Un besoin d'arguments

Les trois derniers cas étudiés nous ont suggéré le niveau 2, qui correspond à une modélisation de la réalité, par nature réductrice mais capable de mettre en lumière un certain nombre d'éléments que nous avons signalés au fil du texte dans la partie II et qu'il nous a semblé utile de mieux formaliser. Cela nous permet en particulier de dégager le rôle des études économiques "du point de vue de l'acteur politique".

J.Padioleau dans sa théorie de "l'Agenda politique" précise qu'un "problème politique est naturellement introduit par un entrepreneur politique à l'agenda politique; un groupe d'acteurs a en effet intérêt à ce qu'un problème soit réglé, et suscite des conflits afin d'intéresser la société politique à sa revendication". Il met ainsi au premier plan l'acteur politique, puis décrit son environnement : "L'idée d'entreprise politique envisage la société comme une infrastructure de ressources et de contraintes".

Les ressources sont une notion chère aux économistes, dont l'objectif avoué fut pendant longtemps de rechercher l'allocation optimale.

Les contraintes sont en fait de deux types: intangibles, elles sont bien souvent imposées par la nature même des choses; modifiables, elles sont presque exclusivement gardées par un acteur, car bien rares sont les projets qui prennent corps dans un terrain totalement vierge et qui ne nuisent à personne. Celui qui se sentira le gardien de cette contrainte sera alors peu enclin à modifier l'état existant.

C'est pourquoi une lutte d'acteurs se développe.

Chacun ressent alors le besoin d'argumenter, dans le sens anglais de "to argue" qui recouvre les deux notions de preuve et de conflit. Ainsi le niveau 2 est caractérisé par un usage des études économiques comme "arguments" au bénéfice d'un acteur politique. On se place toutefois dans un cadre cohérent, celui défini par la Science Economique telle qu'elle a été présentée dans la partie I. Le niveau 2 suppose que chaque acteur reconnaisse implicitement la capacité de cette science à comparer éventuellement les divers scénarios défendus par les autres. Les études économiques sont alors des outils pris dans une même boîte, en vue de défendre une thèse et de la faire triompher. Ils sont utilisés dans un cadre essentiellement conflictuel (to argue), et se répondent l'un à l'autre. C'est ce qui, par exemple, permet de reconnaître au temps un rôle éminent.

On peut désormais formaliser d'avantage ce niveau 2, en reprenant point par point ce qui avait été mis en gras dans la description du niveau 3.

La décision est le résultat d'un enchaînement dans le temps de prises de position par divers acteurs politiques. On ne pourra en particulier pas dater la décision. C'est un processus de décision *incrémental* qui repose sur une dynamique que seule une observation du point de vue de l'acteur politique pouvait nous révéler. C'est ce qui nous amène à refuser les notions de **décideur bien identifié** et d'**instant donné**.

Ce niveau sera en outre caractérisé par une **multiplicité** des choix, et non une exhaustivité qui, d'ailleurs, n'a plus de sens à ce niveau.



On conservera par contre la notion d'**objectivité** : les outils sont en effet piochés dans la même boîte, proposée par la science économique de façon extérieure et indépendante au problème considéré.

Enfin si ces outils permettent une comparaison de divers scénarios, il n'est pas question ici de classer les projets entre eux, même si chacun s'attache à convaincre autrui que son projet est meilleur qu'un autre. Pas d'ordre et donc pas de critères préalablement posés; mais uniquement des **valeurs invoquées** au cours du débat.

C'est ainsi que nous pouvons affirmer que rationalités économique et politique sont différentes, et le lecteur comprendra que l'on puisse renommer les niveaux de la façon suivante:

niveau 0 :	néant
niveau 1 :	rationalité financière
niveau 2 :	rationalité politique
niveau 3 :	rationalité économique.

Ainsi donc la thèse que nous défendons se ramène à cette distinction entre les niveaux 2 et 3.

### Une typologie

Les acteurs politiques sont en effet à la recherche d'*arguments*, et non pas d'outils purement *analytiques* qui leur permettent de dégager la meilleure solution à un problème. Ces arguments sont généralement utilisés au coeur d'un conflit, dont J.Padioleau s'est attaché à distinguer trois phases essentielles :

- 1- Emergence d'un problème
- 2- Spécification d'un problème et diffusion auprès de divers publics
- 3- Clôture du problème parce que le système formel de décision est intervenu ou que le problème ne joue plus qu'un rôle secondaire

En nous inspirant de ceci nous pouvons pousser plus avant notre analyse, en dégageant au delà du simple rôle d'argumentaire la typologie qui suit. comme le lecteur pourra le constater, la plupart des types définis ci-dessous ont déjà été signalés dans les études de cas.

#### *Diffusion du conflit.*

##### *Ouverture ou relance*

- Gagner une prime au premier venu : il est toujours plus facile de parler le premier dans un domaine encore vierge, car c'est aux autres que revient l'exercice délicat d'apporter la preuve que leur position est meilleure. C'est le cas du TGV où le premier tracé fut le bon.

- Prendre position : plus généralement en effet la théorie des jeux met en exergue le fait qu'un acteur doive se positionner par rapport à des positions antérieures.

- Créer une arme sur mesure : cela revient à créer un concept ou une situation qui soit en phase avec ses propres préoccupations, espérant mettre à mal les autres. Dans l'étude portant sur les médicaments, le SNIP a



introduit la notion de ratio "coût/efficacité" pour contrer ce qu'il estimait être de l'arbitraire du Ministère de la Santé qui est seul à décider du prix de vente d'un médicament.

### *Réaction*

- Participer à une guerre de tranchée : en se contentant de contre-argumenter on peut brouiller dans une cacophonie les positions d'autrui dans l'espoir d'obtenir une neutralisation des positions. C'est ce que fit D.Encaoua pour la Direction de la Prévision en formulant une réponse dans le débat autour du médicament.

- Se justifier : consiste à brandir des concepts dont on espère que l'objectivité s'imposera à tous les acteurs, ou tout au moins aux plus influents d'entre eux. C'est ce que fit la SNCF dans ses études complémentaires pour démontrer que son tracé était bien meilleur que celui proposé par Amiens.

- Gérer la crise : il s'agit d'étudier a posteriori les conséquences d'un état de fait ou d'une décision déjà prise. C'est le cas des Télécoms où l'on tenta d'analyser par des études tarifaires des déséquilibres entre services qui se subventionnaient de façon croisée.

### *Clôture du débat*

- Invoquer une raison d'ordre supérieur : il s'agit de brandir une notion dont la seule vision suffit à dissuader quiconque d'aller à son encontre. C'est ce que l'on fit pour ne pas libérer le prix du médicament au nom du déséquilibre de la sécurité sociale.

- Préparer une négociation : on demande ici aux acteurs de se mettre d'accord sur des règles de négociation définies a priori. Cas de règles mises au point à l'avance dans le cadre d'une négociation budgétaire avec des ministères dépensiers.

- Rechercher une alliance : cela revient à rechercher un appui extérieur. Il pourra bien souvent s'agir de l'opinion publique. Exemple de l'étude du coût de la Non-Europe pour rallier les derniers récalcitrants.

### *Préparation de controverse*

#### *Vigilance active*

- Apprendre : cas de la Cour des Comptes qui vérifie ex post les hypothèses formulées pour le TGV Sud-Est avec le trafic réellement observé.

- S'ouvrir des horizons : c'est le cas des premières études d'impact chiffrées de l'effet de serre avant de lancer un débat de grande envergure.

- Prospector : on peut citer l'exemple de l'étude d'impact d'une procédure d'aide à l'investissement.

*Vigilance passive*

- Sous-traiter la veille : qui consiste à confier à une équipe d'économistes, de façon consciente ou non, la surveillance d'un certain nombre de champs et indicateurs correspondants.

- Déléguer/contrôler : exemple de l'organisme OFTEL dans le cadre de la dérégulation des Télécoms en Angleterre.

Tous ces rôles sont caractéristiques du niveau 2.

Le lecteur peut mesurer l'évolution de l'ambition (avouée ou non) des études économiques depuis les années soixante en se reportant à l'historique. Il pourrait d'ailleurs être intéressant de regarder s'il s'agit d'une régression qualitative comme pourrait le suggérer la simple numérotation adoptée. Ce sera l'objet de la partie VI.

A ce stade de la réflexion l'utilisation des études économiques répond à un besoin des acteurs politiques, en termes d'arguments à usage immédiat (diffusion de conflit) ou différé (préparation de controverse). Mais le mot besoin suggère l'existence d'une demande.

Y aurait-il une interprétation en termes d'offre et de demande ? Sur quel marché ?



## IV LE MARCHÉ DES ETUDES ECONOMIQUES

De l'analyse précédente de l'action politique, on peut commencer à essayer de bâtir une théorie de **marché des études économiques** ; ce marché naît de la rencontre de deux mouvements qu'on peut décrire synthétiquement grâce à T. de Montbrial : " L'art du raisonnement est la Logique classique; l'art de la persuasion fait l'objet de la Rhétorique". Les études font le pont entre ces deux "arts".

De façon plus précise

- l'**offre** est fournie par des économistes, qui se sont montrés prêts à fournir des produits- "études économiques" (aspect *raisonnement*)

- la **demande** est née d'hommes politiques intéressés par un nouveau style d'arguments (aspect *persuasion*). Dès après la Guerre, les études économiques ont été utilisées pour accompagner l'effort de reconstruction (Cf I). Une demande très forte est apparue pour "gérer la croissance et pour optimiser le développement de la production". Initialement, l'intérêt majeur était de mieux conceptualiser l'univers économique, pour faire des choix optimaux d'investissements. Mais, dès cette époque, les études ont été un outil de persuasion d'autres acteurs du jeu politique. P. Uri, cité dans "Les Comptes de la Puissance" insiste sur le fait que la mise en place de la Comptabilité Nationale avait été un moyen de montrer à l'opinion publique les méfaits inflationnistes, en chiffrant ce qu'il avait appelé un "inflation gap".

L'analyse de la demande et de ses motivations faisaient l'objet de la partie précédente. Il reste donc à identifier les objectifs des différents offreurs. Puis, il faudra, de nouveau, s'attacher à décrire le produit-"étude économique", pour enfin en donner une définition plus satisfaisante.

### A. L'offre

Dans ce chapitre, nous nous efforçons de recenser les offreurs d'études économiques les plus significatifs. Nous les répartissons en trois groupes :

- l'offre universitaire
- l'offre institutionnelle
- l'offre périphérique

#### 1) L'offre universitaire

L'offre universitaire est à l'origine de toute l'offre économique. Elle constitue le réservoir théorique pour tous les offreurs, quels que soient leur horizon ou leurs objectifs. D'autre part, cette offre a été l'objet d'un véritable "boom" dans les années 50, "boom" qui fut à l'origine du développement postérieur de l'offre, dans son acception la plus générale.

Ici aussi, nous pouvons discerner trois styles d'offre universitaire :

#### - 1.a) L'offre théorique

Son milieu de diffusion est très fermé : elle intéresse les économistes appliqués, l'enseignement universitaire, les colloques internationaux, et d'autres offreurs d'études économiques : c'est le *réservoir primaire* d'études.

En conséquence, **il n'y a pas de marché politique correspondant.**



L'objectif de ces offreurs est d'en tirer une **reconnaissance scientifique** du milieu auquel ils fournissent leur travail.

En fait, il s'agit d'un cas idéal que nous n'avons pas réellement rencontré (un cas approché pourrait être D. Encaoua, qui contribue à des travaux théoriques en permanence, même s'il fut temporairement détaché auprès de la Direction de la Prévision). Il est en effet probable que des nécessités financières contraignent assez rapidement ce style d'offreur à valoriser leur recherche.

#### -1.b) L'offre appliquée

Son milieu de diffusion est naturellement plus large : l'administration de façon générale peut rechercher ses services, tous les responsables économiques étudiant le secteur concerné, et tous les universitaires appliqués travaillant dans ce domaine sont, sinon des clients, du moins un auditoire privilégié et destinataire de ce style d'études.

Le cas du médicament nous fournit de nombreux exemples de cette catégorie : C. Le Pen, dont l'étude a été reconnue par l'ensemble de ses pairs ayant travaillé sur le médicament, mais aussi C. Huttin dont le client fut la Direction de la Prévision. Plus largement, l'auditoire capté fut la Direction de la Prévision, mais aussi les administrateurs en charge d'économie intéressés à la politique industrielle en matière de pharmacie, ou concernés par l'équilibre de la Sécurité Sociale et le S.N.I.P..

Leur objectif est la reconnaissance par des institutions gouvernementales, et plus largement *leur connaissance par des clients potentiels*. Il faut noter que cette offre se superpose à un autre style d'offre universitaire : l'offre de travaux de recherche appliquée pour les étudiants encadrés par l'universitaire.

Cette offre double se donne aussi comme objectif d'apporter un renom et un rayonnement à leur université d'appartenance. La diffusion de ce renom par le biais de l'action politique est susceptible d'être plus efficace.

Ainsi on peut retenir deux objectifs liés de l'offre appliquée : **la consolidation d'un renom et la logique financière d'un fournisseur d'études économiques**.

#### -1.c) L'offre "grand public"

Outre les marchés précédents, celle-ci s'adresse aux hommes politiques dominants et à tous les mouvements sociaux en quête de soutien de l'opinion publique - un mouvement social, selon J. Padioleau étant un ensemble d'acteurs mettant en commun leurs intérêts diffus, mais convergents et essayant de susciter l'apparition de leur préoccupation à l'agenda politique - .

Leur objectif est d'en obtenir une reconnaissance pour une **gloire personnelle**, en sus des objectifs précédents. Cette gloire leur confère un pouvoir d'influence reconnu, afin de devenir un acteur obligé de la scène politique et, tôt ou tard, de devenir un **conseiller du Prince**.

J.J. Rosa, dans le cas du médicament, a fait bénéficier Prospective et Santé Publique de tous les ressorts médiatiques donnant à son étude une audience très large. D'autre part, la page économique du Figaro dont il est responsable lui permet



d'entretenir de façon permanente des débats économiques généraux, lui donnant un poids certain en tant qu'acteur du jeu politique.

\*\*\*

Il existe une hiérarchie des offres universitaires : les offreurs universitaires s'insèrent de plus dans une hiérarchie des offres bien spécifique à la France : de façon quasi-irréversible, tous les offreurs passent d'une offre théorique à une offre "grand-public" en passant par une offre appliquée. L'irréversibilité vient de ce que celui qui passe d'un secteur à un autre est de facto méprisé par ceux qui appartiennent aux secteurs en amont. Le passage de l'offre théorique à l'offre appliquée résulte de la nécessité de trouver une clientèle, puis de la développer. Vient alors un temps où l'élargissement de la clientèle passe par une reconnaissance "grand-public".

Une des spécificités françaises vient de la quasi-irréversibilité du mécanisme, ou du moins de la perte de considération d'un offreur aval par un secteur amont. Il est utile de préciser que des économistes américains ont fait la navette entre le milieu politique, où il leur arrive d'exercer des fonctions et le milieu économique qu'ils réintègrent alors après leur expérience en administration.

En conclusion, il est intéressant de constater que l'offre universitaire est souvent une offre en premier, et donc, une offre de sous-traitance à des organismes appartenant aux catégories décrites ci-dessous. Le marché de ces études est non nécessairement politique.

\*\*\*

## 2) *L'offre institutionnelle*

Historiquement, l'offre institutionnelle s'est développée de façon monopolistique. Peu à peu, les gouvernements successifs ont éprouvé le besoin de diversifier cette offre. Nous nous attachons à décrire les organismes d'analyse économique les plus représentatifs, c'est-à-dire ceux qui nous permettront d'apporter la substance la plus riche à notre étude.

### -2.a) L'I.N.S.E.E.

L'une des raisons de la création de l'I.N.S.E.E. était de doter la France d'un centre chargé d'accumuler toutes les statistiques nécessaires à une meilleure connaissance de l'économie française pour planifier la reconstruction de la France. Déjà, le gouvernement de Vichy avait recherché à accumuler des informations économiques, dans un esprit dirigiste et contrôleur. La mise en place de la Comptabilité Nationale a permis de lui trouver immédiatement un débouché.

En fait, l'offre de l'I.N.S.E.E. est une offre spéciale, dans la mesure où il ne réalise pas à proprement parler d'études économiques, au sens où nous avons essayé de le définir au I, mais il est fondamentalement un sinon le fournisseur de données statistiques de base pour la réalisation d'études économiques.



Ainsi, l'I.N.S.E.E. est le fournisseur quasi-exclusif de **matières premières** à tous les offreurs d'études économiques, du moins, en ce qui concerne les données macroéconomiques. Dans certains secteurs d'activité, d'autres organismes spécialisés détiennent le quasi-monopole de données microéconomiques nécessaires à la réalisation d'études sectorielles. Dans le cas du médicament, le CREDOC, le SNIP, la CNAM possèdent chacun le monopole d'une certaine catégorie de données économiques du secteur du médicament : le S.N.I.P. tire ses informations - confidentielles - des différentes industries pharmaceutiques (niveau production) tandis que la CNAM possède au contraire les statistiques de consommation des médicaments (niveau consommation).

Il existe quelques organismes statistiques différents, mais chaque offreur d'études économiques n'a accès qu'aux données de l'un d'eux. Occasionnellement, certains organismes confrontent leurs données pour partir sur une même base de négociation.

Donc, de façon générale (au delà de l'I.N.S.E.E. même), *il existe dans une certaine mesure un réseau de fournisseurs exclusifs et de filières cloisonnées de données économiques*. La raison en est simple : le fournisseur de données est bien souvent le fournisseur de matières premières essentielles : **les hypothèses d'entrée de la boîte noire font partie du combat des études économiques**. Le débat sur le tracé du TGV Nord s'est fondé sur des hypothèses préparées par la S.N.C.F. : la Direction de la Prévision se trouve dans l'impossibilité d'en discuter certaines et peut uniquement critiquer la méthodologie de l'étude.

- 2.b) La Direction de la Prévision : *"De l'ambiguïté et du double visage d'un organe économique institutionnel central"*

On se reportera à l'Annexe 3 pour lire quelques éléments de l'historique de la Direction de la Prévision, qui permettront de comprendre son statut actuel.

Créée peu après la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la Direction de la Prévision (alors nommée le S.E.E.F) fut l'un des tout premiers organismes institutionnels créés par les hommes politiques chargés de la reconstruction de la France, avec l'I.N.S.E.E. et le Plan. Cette position institutionnelle ainsi que les raisons historiques développées en annexe font de ce centre d'analyse économique une organisation dont les objectifs ont paru ambigus à certains de nos interlocuteurs. L'objet du paragraphe suivant est d'essayer de comprendre les raisons de cette ambiguïté, qui confère à la Direction de la Prévision une place unique sur le marché des études économiques.

Les rôles de la Direction de la Prévision :

- *la Direction de la Prévision doit répondre à deux demandes :*

. une demande formalisée du Ministère des Finances : la Direction de la Prévision est sous la tutelle du Ministère des Finances. Un de ses rôles est de fournir à la Direction du Budget des prévisions économiques pour la préparation du budget, ou pour sa modification éventuelle en cours d'année.

D'autre part, son rôle au sein du ministère est de fournir des outils afin de contrer certains programmes proposés par les "ministères dépensiers" au nom des "grands équilibres": elle tient alors un rôle de garde-fou institutionnel. Nous touchons cependant aux limites de ce rôle, lorsque pour justifier le prélèvement budgé-



taire annuel sur les bénéficiaires de France Telecom, la Direction de la Prévision a fourni à la Direction du Budget l'argument "équivalence impôts sur les sociétés" pour justifier son arbitrage.

. une demande spontanée représentante de l'intérêt diffus. En effet, certains sujets à l'agenda politique peuvent présenter des avantages ou des coûts diffus. La défense des grands équilibres est l'un de ses objectifs. Dans le cas du médicament, la Direction de la Prévision s'est positionnée comme représentante des intérêts diffus de la Société, craignant les coûts globaux que la libération du médicament pourrait engendrer. Or, aucun acteur n'a suffisamment intérêt à intervenir seul dans le débat face au S.N.I.P., ne serait-ce qu'à cause du coût qu'une telle défense nécessiterait.

Deux points caractérisent cette dernière demande :

- c'est un rôle en réponse à un acteur politique
- cette réponse est spontanée.

- *L'offre de la Direction de la Prévision :*

L'offre de la Direction de la Prévision répond à ces deux styles de demande. Ceci explique sa caractéristique majeure : c'est principalement une **offre de vigilance**.

En particulier, la Direction de la Prévision assume la vigilance budgétaire, pour contrer *ex ante* des décisions politiques irréversibles dont les effets pourraient provoquer un déséquilibre très difficile à résorber *ex post* - la Direction du Budget est en particulier très chagrinée à chaque fois que les investissements nécessaires au Plan Câble sont évoqués.

Elle entretient cette vigilance sur tous les problèmes :

- potentiellement à l'agenda politique,
- sur lesquels elle peut avoir un poids, c'est-à-dire sur lesquels il n'existe pas d'autre pouvoir ou contre-pouvoir d'expertise plus puissant, ou sur des sujets nouveaux.

*Milieu de diffusion et marché correspondant :*

En théorie, les études de la Direction de la Prévision restent au sein du Ministère des Finances, et ne sont diffusables à l'extérieur que sur approbation du cabinet du ministère. En réalité, la Direction de la Prévision a essayé de temps à autres de réaliser des études pour le compte de ministères dépensiers : ceux-ci ne retiennent que rarement les conclusions de ces études dans la mesure où les logiques des deux ministères (Finances et dépensiers) s'opposent par nature.

*Problèmes spécifiques à la Direction de la Prévision :*

Trois écueils majeurs guettent la Direction de la Prévision :

. risque d'auto-saisine ou de génération spontanée d'études : la réalisation d'études et la vigilance l'obligent à prévoir et s'auto-saisir de sujets au nom de l'intérêt diffus. Comment faire la différence entre une étude spontanée inutile et une étude spontanée de vigilance dans l'intérêt général ?



. risque de confusion des deux types de demande : l'intérêt général est quasiment impossible à cerner. Il suffit de considérer les débats préalables aux Déclarations d'Utilité Publique, ou même la définition de service public dans le débat sur les Télécommunications, pour constater que la frontière n'est jamais clairement définie. Comment faire alors la différence entre cet intérêt général qu'invoque le Ministère des Finances et son intérêt propre ?

. risque d'effet d'annonce : toute étude sensible de la Direction de la Prévision ne peut être diffusée sous risque d'"effet d'annonce", c'est-à-dire de modification du comportement des acteurs à partir de la diffusion d'un chiffre les incitant à changer de stratégie. L'exemple du taux d'inflation a été régulièrement repris en référence : l'annonce d'un taux d'inflation en forte hausse peut provoquer des comportements inflationnistes. Ce travers résulte de la non indépendance institutionnelle de la Direction de la Prévision, et du fait que celle-ci intègre de façon naturelle la demande du Ministère des Finances, en l'occurrence dans le cas de l'inflation, la préservation des grands équilibres, donc la stabilisation de cette inflation.

#### - 2.c) Autres organismes institutionnels

Nous décrivons rapidement ces organismes dans la mesure où leur analyse présente moins d'intérêt pour cette étude et où leur poids dans le marché est moins important. Nous nous attachons cependant à décrire quelques uns de leurs points communs, utiles à la compréhension du marché français.

**CEPII** (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales): rattaché au Premier Ministre ; réalise des études économiques s'intéressant aux problèmes internationaux. Ses sujets d'études sont définis par des acteurs français gouvernementaux ou dirigeants de grandes entreprises.

**IPECODE** : institut de conjoncture créé par Raymond Barre ; tendance patronale. **L'IRES** à tendance syndicale fut créé à la même époque.

**OFCE** : créé en réaction à l'IPECODE ; base universitaire.

**REXECO** : créé pour faire face au monopole de l'INSEE ; tendance patronale.

**BIPE** : créé en réaction à REXECO

**Commissariat Général au Plan** : un des piliers de la reconstruction d'après-guerre, sous tutelle du Premier Ministre. Initialement, le Plan était un instrument de planification de la reconstruction en période de croissance. Peu à peu, le Plan s'est vidé de sa substance : la crise empêchait de faire des prévisions fiables. D'autre part, les objectifs qui lui ont été confiés ont été de moins en moins ambitieux. D'une phase directive, il est passé à une phase simplement indicative. D'une période où il était chargé de déterminer un taux de croissance sur 5 ans, il est passé à une période où il fixe des grandes recommandations générales.

- *les points communs* :

. Ce sont tous des organismes à vocation institutionnelle : leur demandeur primaire est l'Etat.



. Ils ont été créés pour diversifier l'offre institutionnelle : la courte genèse indiquée ci-dessus prouve que dans chaque cas, l'organisme a été créé suite à un sentiment d'insuffisance lié au monopole de certains organismes existants. La concurrence a dans chaque cas été suscitée par l'Etat.

. Tous ces organes d'études sont d'une manière ou d'une autre des organismes d'Etat (sous tutelle fonctionnelle, financière ou via la définition des sujets d'études où l'Etat est dans ce cas en situation de monopsonne).

. Tous ces centres d'analyse économique travaillent sur des problèmes macroéconomiques ou "sectoriels-larges". La concurrence institutionnelle sur le marché des études microéconomiques est tout entière dans les mains de la Direction de la Prévision.

\*\*\*

### 3) L'offre périphérique

Il existe sur des questions microéconomiques de multiples cellules économiques intervenant sur le marché politique.

#### - 3.a) Cellules économiques internes à certains acteurs politiques

Exemples : cellules économiques du SNIP, du CNET, des ministères dépensiers, le SPEES, etc...

Il s'agit généralement de cellules économiques de petite taille. Elles sont guidées par un seul objectif : défendre les intérêts de l'acteur auquel elles sont rattachées. Un corollaire est qu'elles travaillent pour un seul demandeur.

Leur objectif est donc **utilitaire immédiatement**. Leur démarche correspond à la même démarche que celle de l'offre universitaire appliquée ou "grand-public" - dans le but d'une mobilisation d'autres acteurs politiques pour soutenir leur position.

Leur objectif in fine est malgré tout une **reconnaissance auprès de l'acteur politique qu'elles défendent**.

#### - 3.b) Consultants

Exemples : Cabinet BAIN (étude FRANCE 300), Cabinet McKinsey, Adam Smith Institute (plaquette 89 du SNIP), etc...

Cette offre est peu développée en France et nous constaterons l'importance de ce paramètre dans ce style de marché lors de notre comparaison avec l'Angleterre.

Leur objectif direct ou indirect est exclusivement financier. Malgré le coût occasionné par le rapport FRANCE 300 au Cabinet BAIN, la réputation qu'il en a tiré lui permet de considérer cette opération comme rentable sur le long terme.

Leur marché est accessoirement celui des décideurs politiques, compte tenu d'un objectif qui dépasse les frontières du monde politique.

### .3.c) Centre de Prévision de l'Expansion

Ce centre d'études s'adresse au public ou aux grands organismes privés. De façon informelle, il fournit des prévisions de conjoncture aux hommes politiques.

Sa position privilégiée vient du mode de diffusion de ses études : ainsi, les différents notes et journaux sont des moyens variés, permettant en théorie d'atteindre des publics cibles différents. La plus-value d'un tel outil est donc un accès au marché mieux ciblé.

Pour conclure cette présentation de l'offre, il nous reste à signaler quatre remarques générales sur cette offre :

- le GRETU proposait dans ses conclusions une institutionnalisation de nouveaux offices d'analyse économique pour la réalisation d'études-plaidoyers (niveau 2) afin de susciter la concurrence, l'offre et la demande étant mises en contact grâce à d'autres institutions, une dernière -l'Académie- ayant pour but de contrôler la validité des raisonnements économiques utilisés par les institutions-offreuses. Depuis 10 ans, cependant, cette proposition n'a pas rencontré beaucoup d'échos. Seule la notion d'Académie semble être apparue aux Pays-Bas ou en Australie, où des organismes indépendants jugent de la probance d'une étude. Dans "La logique de l'honneur", P. d'Iribarne associe à l'esprit de recherche de consensus a priori sur une décision aux Pays-Bas, la meilleure confiance accordée à des données chiffrées indiscutables.

- de façon inconsciente, tous les organismes d'analyse économique participent à une veille généralisée des économistes. Cette veille permet à l'homme politique de se reposer sur les économistes, pour le suivi des problèmes ne figurant pas à l'agenda politique : la veille est ainsi sous-traitée par l'homme politique aux économistes. Seule la Direction de la Prévision la pratique à grande échelle et de façon active. Les autres offreurs ont d'ailleurs souvent la capacité de s'auto-mandater de sujets d'études : il en résulte que la même réserve, quant à l'utilité de toutes ces études, est applicable à ces offreurs.

- **reconnaissance sociale** : la reconnaissance de l'économiste reposera sur deux conditions :

- la première, toujours présente : l'attribution de la réalisation de l'étude à l'analyste, ce qui, en soi est un signe de reconnaissance de sa compétence.

- la deuxième, conditionnelle : selon la réussite ou la portée des conclusions de l'étude, l'analyste en gagnera une reconnaissance complémentaire pour le futur : tel est le cas du Professeur Le Pen dans le cas du médicament ou du Professeur Beesley dans le cas des Télécommunications en Grande-Bretagne (Cf Annexe 4).

- il n'existe pas d'offre indépendante en France -au sens du travailleur indépendant- : les analystes français souffrent en effet d'une des trois dépendances suivantes :

- . hiérarchique
- . idéologique



. financière

Rien ne permet d'équilibrer cette insuffisance. C'est pourquoi le cas anglais pourra être intéressant à étudier pour savoir si cette indépendance existe outre-atlantique ; dans l'affirmative, il serait intéressant de comprendre pourquoi.

## B. les produits

Le produit-“étude économique” intervient sur un marché beaucoup plus large : celui des argumentaires pour influencer une décision (niveau 2).

Pourquoi ce rôle a-t-il été dévolu à des études économiques ? Qu’est-ce qui en germe dans les premières études économiques était prêt à satisfaire ce type de demande ?

Il est immédiat, au vu de l’étude historique du I), et au vu des différents cas étudiés au II), que les études que les gens utilisaient il y a 30 ans ne sont plus les mêmes que celles utilisées de nos jours.

Ce produit n’est pas immuable. Il a essayé de s’adapter aux évolutions des institutions - les clients et fournisseurs d’argumentaires ne sont plus les mêmes qu’il y a 40 ans : EDF a laissé place au SNIP, les ministères dépensiers ont tous suivi le mouvement de clarification de leur position économique, qu’une hégémonie du Ministère des Finances a provoqué par réaction. Surtout, il a essayé de s’adapter aux évolutions majeures de la société : la médiatisation et l’informatisation, par exemple.

L’étude économique est donc le produit d’une évolution : celle de l’étude économique définie au I) soumise aux contraintes d’offre et de demande du marché.

Nous allons donc, dans ce paragraphe :

- constater ce que sont devenues les études économiques de nos jours,
- décrire les caractéristiques et le support de ce produit à l’heure actuelle,
- évoquer les autres produits concurrents.

En conclusion, il sera alors indispensable de comprendre ce qui peut faire la supériorité du produit-“étude économique” sur les autres produits concurrents.

\*\*\*

### 1) *quel support ?*

#### .1.a) sur le fond : substance de l’étude économique

- une première constatation s’impose : *l’étude “coûts-bénéfices” des années 50 n’existe plus*. Les études de ce style ont en effet subi, depuis, une intégration de nouveaux paramètres socio-économiques et l’étude approche un sujet de façon plus globale. Des considérations d’environnement sont prises en compte de façon permanente, des externalités diverses s’ajoutent maintenant aux coûts sociaux d’une décision ; de même, le coût d’une mort est chiffrée de façon différente suivant les ministères. J.J. Rosa éprouve le besoin de consacrer un paragraphe entier au bilan coûts/avantages sociaux d’une libération éventuelle du prix du médicament.



- **double volet de l'étude économique** (surtout dans l'offre universitaire).

Toutes les études réalisées par des universitaires se composent de deux parties :

- un volet pratique
- un volet théorique

L'étude Rosa présentait ce double volet (Cf cas du médicament). En réponse, D. Encaoua fournira une étude similaire, dans laquelle les deux volets sont successivement argumentés. Dans le cas des télécommunications, une partie pratique s'attache à critiquer les différentes solutions déjà envisagées à l'étranger. Une seconde fera une proposition théorique "à la française". Enfin l'étude du professeur Le Pen, dont la première partie, pratique, sera publiquement présentée et discutée s'attache à mieux décrire la demande de certaines catégories de médicaments. La deuxième partie essayait de développer une théorie nouvelle, d'origine américaine, sur les prix "hédoniques".

La raison de cette dualité ressort clairement de ces différents exemples. On se fondera aussi sur une étude du Pr Beesley en Grande-Bretagne sur le recensement des pôles d'intérêt des économistes des Transports au Royaume-Uni : le volet pratique répond à la demande de l'homme politique. C'est celui qui est utilisé pour le niveau 2. Le volet théorique est la **marque** de l'étude, celui qui permet de se créer une image, au delà de la simple réalisation de l'étude économique, de même que certaines différences subtiles "signent" les marques de voiture. La marque Rosa est idéologique, la marque Encaoua et la marque Le Pen sont théoriques. A long terme, le deuxième volet est le plus rentable pour attirer une demande potentielle. Il répond bien souvent à une inclination naturelle des économistes.

- **valeur de l'étude**

Couramment, l'étude fait l'objet d'un contrat : tel est en théorie l'objet du pilotage d'une étude prônée par le GRETU. Ce pilotage reste cependant ponctuel, et le pilotage de l'étude n'a lieu que lors de la conclusion du contrat. La **valeur monétaire** y figure.

Toutefois, le cas du médicament a pu introduire l'idée, que ce paramètre financier n'était pas toujours le plus important pour l'économiste. Du point de vue de l'acteur politique, afin de mieux répondre à l'objectif d'une étude économique - à savoir, outil pour argumenter -, les qualités premières d'une étude, -la logique, la présence de chiffres sur lesquels s'appuyer, ou enfin sa "probance", d'après une définition du GRETU- ne sont pas nécessairement celles qui ont le plus de valeur aux yeux du client.

Plus qu'un échange entre une **valeur utilitaire** (intérêt du client) et une **valeur monétaire** (intérêt du fournisseur), traditionnel lorsqu'il s'agit d'un produit de consommation courante, ces deux valeurs sont chacune complétées par des **valeurs symboliques** sur lesquelles repose bien souvent l'échange. En sus d'une substance neutre, objet primitif de l'échange, des à-côté donnent une **coloration** à l'étude, objet d'un échange symbolique.

T. Vedel nous fournit l'explication d'une telle importance des symboles dans le jeu politique :



“La dimension symbolique du jeu politique apparaît à un double niveau. Elle concerne d’abord les images, représentations, croyances qui organisent la vision du monde d’individus ou d’organisations. Elle conditionne les échelles de valeur, structurent leurs perceptions des enjeux et des problèmes, fournissent des catalogues de solutions possibles, acceptables, et influencent leurs comportements. Ces images et ces représentations peuvent ensuite être manipulées de façon à provoquer des réactions positives ou négatives en vue de la réalisation d’objectifs politiques.”

J. Padioleau ajoute de son côté :

“La manipulation de symboles accessibles facilement au public qu’on cherche à influencer, est l’arme privilégiée de l’action politique”. Les symboles sont bien souvent adaptés à un style de public et un style de débat.

Nous allons donc maintenant nous intéresser aux diverses manipulations symboliques dont l’étude économique n’est qu’un support.

#### - les symboles : les à-côté de l’étude

. *le statut de l’offreur* : ce statut peut reposer sur quatre paramètres différents.

. la légitimité de l’offreur : cette légitimité est intimement liée au caractère indépendant de cet offreur. Ainsi, un apport universitaire, de surcroît d’un chercheur reconnu par le C.N.R.S., un apport étranger, un apport d’un consultant renommé, ou enfin l’apport d’une *persona grata* seront des gages de légitimité de l’offreur. Le S.N.I.P. a fait appel au Professeur Rosa, au Professeur Le Pen, de l’équipe du Professeur E. Lévy reconnu parmi ses pairs, a sollicité l’Adam Smith Institute et fait référence fréquemment aux études américaines. Dans le cas du TGV, M. Rudeau fait figure de référence indiscutable et indispensable.

C. Stoffaes, dans “Fin de mondes”, évoque les différents pièges de l’économiste : être trop loin ou trop près du pratique, être trop proche du politique. Ce dernier piège menace la légitimité de l’offreur. Trois valeurs sont indissociablement liées : l’indépendance, la légitimité et le renom. La première conditionne la seconde. Le renom vient alors avec le temps, comme résultat des marchés gagnés grâce à cette légitimité. Le renom fonde alors une image d’indépendance.

. la légitimité liée à la référence à des économistes de renom ou à des lois économiques. Ainsi, J.J. Rosa écrit : “Il y a quatre lois de la demande dérivée dont la source se trouve chez A. Marshall, à la fin du XIXème siècle et qui ont été reformulées plus récemment par le prix Nobel J.R.Hicks”

. légitimité liée à l’appartenance de l’offreur au même milieu que le groupe d’acteur vers lequel l’étude est diffusée. Des économistes corpsards ou polytechniciens auront souvent l’oreille bienveillante de décideurs du même milieu, et les économistes de la Direction de la Prévision sont des hommes de confiance au Ministère des Finances.

. alliance entre certains offreurs pour que chacun bénéficie de la crédibilité de l’autre : la réalisation d’une plaquette du S.N.I.P. sur la consommation de médicaments a été réalisée en liaison avec la Direction de la Prévision et la Direction de la Pharmacie et du Médicament. Même si la Direction de la Prévision s’est



désolidarisée des conclusions que le S.N.I.P. a tirées, l'important est que la Direction de la Prévision lui ait apporté une caution par sa participation.

*. l'accessibilité de l'étude :*

J.M. Oury, dans sa description de la vigilance, y différencie deux aspects : l'acte de vigilance même, improductif, et la diffusion, d'autant plus efficace qu'elle est immédiate, de la réaction à un événement extérieur du vigile attentif.

Dans un même cadre de réflexion, on conçoit assez bien que l'efficacité d'une étude économique est liée à la façon dont ses conclusions sont communiquées au décideur. La qualité de l'étude réside aussi dans les **vecteurs de symboles** qu'elle utilise.

. utilisation de concepts simples, synthétiques et imagés, qui satisfont l'intuition : on a déjà présenté le concept de "coût de la non-Europe". De même, le concept de "malus d'inconfort", introduit par la Direction des Routes indique qu'on prend en compte dans les coûts des routes, le fait que celles-ci soient d'un usage plus inconfortable que les autoroutes, rendant ces dernières indirectement plus rentables : cet outil est un argument incomparable pour se faire l'avocat de nouvelles autoroutes. Ces images sont couramment reprises par l'ensemble des acteurs politiques, séduits par l'impact immédiat de telles expressions.

. publication de l'étude : dès février 1986, l'étude Rosa était publiée dans Le Figaro, lui conférant un impact médiatique inégalable. La plupart des études du SNIP sont accompagnées de publicité auprès des media spécialisés. On peut enfin ajouter que la réponse de H. Dumez et A. Jeunemaître à l'argumentation Rosa a été publiée dans Le Monde. Amiens s'est tourné vers les media de grande diffusion, pour critiquer l'attribution du TGV Nord aux "lillois", et le débat sur les Télécommunications a dès le départ été publié dans un fascicule créé à cet effet : "Le Communicateur", dont l'objectif est on-ne-peut-plus clair.

Cette accessibilité est conçue de façon encore plus subtile, dans le cas de l'Expansion, où la forme et le support sont différents suivant le public cible retenu.

*. adhésion à une mode économique :*

Les économistes et les décideurs baignent dans un **moule culturel**. Une étude économique n'aura que plus de crédit, si elle se conforme à ce moule.

. mode internationale : au début des années 1980 apparaissent les théories de monopoles contestables, mises en forme par Baumol, Panzar et Willig. Les économistes anglais se sont empressés d'y faire référence pour justifier le grand mouvement de privatisations qui a occupé les années 1980. Même en France, les études de déréglementation des transports aériens et des télécommunications en ont fait leur bible.

. mode locale : l'étude Rosa apparaît à une époque de renaissance de la foi en une économie libérale en France.

A côté de ce moule culturel, certaines études s'insèrent aussi dans un **moule conjoncturel** : il est en effet préférable d'adhérer à des idées conjoncturelles

universellement reconnues, que de se présenter à contre-courant. C'est l'une des causes qui explique que les économistes prévoient rarement, du moins publiquement, des renversements de conjoncture. Ceux-ci ne sont pas crédibles.

. autres à-côté :

D'autres à-côté sont susceptibles de convaincre un décideur ou un acteur du jeu politique. Par exemple, un économiste peut soutenir un décideur dans sa compétition avec un autre acteur, et de facto, le conforter dans sa décision. De même, l'étude peut faire appel à des lois ou des dogmes supérieurs qui relèvent du sacré : le service public est fréquemment invoqué dans les études sur les télécommunications.

### .1.b) Quelques exemples de l'évolution des études

Au paragraphe I), nous avons présenté deux composantes d'une étude : le calcul et l'analyse. L'évolution des études, liée au marché, en modifie aussi la forme. Nous ne retiendrons que quelques exemples caractéristiques des nouvelles formes d'étude, de la plus ancienne à la plus récente :

- l'étude coûts/avantages, beaucoup plus rare qu'autrefois ;
- la lecture critique d'une étude, qui dans la forme actuelle, s'attache plus à discuter des concepts, que des chiffres : c'est le cas de la réponse de la Direction de la Prévision à l'étude Rosa ;
- l'étude-plaidoyer où l'économiste se fait l'avocat ouvert d'une position ;
- la prise en compte d'une expérience historique : l'Economie s'y dilue bien souvent dans des considérations plus globales ;
- les plaquettes : l'argument est économique, mais la forme est médiatique : la réalisation est sous-traitée à un spécialiste. C'est un élargissement récent de certaines études économiques. D'autre part, le fond économique n'est qu'un prétexte à une manipulation de courbes et de concepts.



## 2) quels produits concurrents ?

Nous avons pu évoquer dans nos cas d'études, certains autres moyens utilisés par les acteurs politiques susceptibles de les aider dans leur action d'influence et d'argumentation. Le but de ce paragraphe est d'essayer de les recenser, de déterminer leurs avantages et inconvénients respectifs par rapport aux études économiques, et ensuite de comprendre les atouts qui justifient l'utilisation d'études économiques de nos jours.

### - 2.a) les sondages :

Au compte des avantages, la symbolique des sondages est plus efficace face à un public large : leur accessibilité est donc meilleure. En ce sens, ils permettent de mieux manipuler l'information et la communication. D'autre part, ils nécessitent une moindre accumulation d'expérience que celle nécessaire à la réalisation d'études économiques.

Toutefois, l'argumentation qu'ils développent est peu robuste, et leur pouvoir d'analyse est quasiment nul : l'éclairage qu'ils apportent sur un problème est superficiel, à l'opposé de l'apport en profondeur des études.

Leur marché privilégié est l'opinion publique, directement ou par l'intermédiaire des élus la représentant.

### - 2.b) les colloques et séminaires :

Ils permettent la confrontation directe de plusieurs points de vue. L'esprit de conflit y est généralement moins marqué, car chacun veut y donner l'illusion, sinon d'une participation consensuelle, du moins celle d'un débat public, donc d'ouverture d'esprit. Enfin, dans le cas des Télécommunications, le colloque ainsi que sa reprise dans "le Communicateur", auront eu des effets pédagogiques pour la plupart des participants.

En contrepartie, l'effet sur la décision politique est plus dilué, car le colloque n'est pas prioritairement orienté vers des décideurs : ainsi, il est plus informatif, mais moins opérationnel.

En conséquence, le marché privilégié de ce style d'instruments est celui des universitaires et des administrations dans un jeu interne aux différents fournisseurs.

### - 2.c) la corruption :

Plus délicat à aborder car plus tabou, on ne doit cependant pas ignorer cet outil dans les moyens d'influence, concurrents des études économiques. J. Padioleau le décrit dans "L'Etat au concret" : les termes de l'échange varient suivant qu'il s'agit de corruption-troc (échange de biens) ou corruption-échange social, le principe reste cependant bien celui d'un échange de produit.

Le moyen est plus direct qu'une étude économique et les cibles sont plus faciles à désigner. Cependant, les résultats sont incertains et potentiellement plus coûteux que la réalisation d'une étude !



- 2.d) le lobbying d'influence du décideur (exemple du S.N.I.P., à l'heure actuelle) :

Il ne faut pas oublier ce produit concurrent majeur des études économiques, dans la mesure où il connaît déjà un succès énorme outre-Atlantique et où l'administration bruxelloise doit y faire face en permanence.

Ce lobbying -une définition peut être : "révélation raisonnée et réfléchie d'un pouvoir vis-à-vis d'un autre"- fournit l'avis d'un expert ou d'un homme de confiance à un décideur. Cet apport de certitudes lui fournit un atout inestimable : une meilleure confiance pour affronter l'avenir, pouvoir que l'étude a perdu depuis les années 70. Le préalable nécessaire est cependant très consommateur de temps et nécessite la stabilité du décideur et du lobbyiste : l'entretien d'un rapport de confiance.

- 2.e) études sociologiques :

Certains de nos interlocuteurs nous ont signalé cet autre moyen, destiné à étudier les stratégies des différents acteurs et leurs intérêts dans le jeu politique. Ce moyen n'est pas fondamentalement différent des études économiques. On peut noter que le S.P.E.E.S. s'intéresse en particulier à des études hybrides de ses deux types d'études.

## Conclusion

Les études économiques ont du faire face à de nouvelles exigences depuis leur développement dans les années 1950. Les exemples d'études réalisées par le S.N.I.P. montrent à quel point, la forme et le fond se sont transformés, au point qu'on a peine à appeler le résultat de cette évolution une étude économique.

Malgré cette métamorphose pour se plier aux besoins de la demande politique, l'impression générale est celle d'une perte de puissance générale de cet outil par rapport à celle qu'il a connu à l'"âge d'or", symbolisé par l'essor des études à EDF, développées par P. Massé ou M. Boiteux ultérieurement.

En fait, le marché des arguments est en expansion : la multiplication des échanges d'information, la multiplication des acteurs politiques complexifient le paysage politique et nécessitent des arguments diversifiés pour convaincre des cibles démultipliées. Cependant, **la part relative** des études économiques sur ce marché diminue : ce travail de persuasion nécessite la multiplication et la diversification des symboles à manipuler. Or, nous avons pu constater que les études économiques n'étaient pas nécessairement les moyens de persuasion les plus efficaces, ni les moyens de manipulation de symboles les moins coûteux. La rentabilité des études, sous ce rapport, est donc faible.

Toutefois, leur disparition est peu probable.

En effet, elles possèdent des atouts irremplaçables : elles assurent le rôle de vigilance décrit dans III) et IV).

Enfin, nous avons déjà pu évoquer le pouvoir analytique très développé et très puissant des études.



D'autre part, c'est un moyen de communication très efficace ainsi qu'un bon véhicule de symboles car capable d'une conceptualisation synthétique et aiguë. On retrouve dans ce dernier point les qualités d'un **langage** : il paraît logique d'essayer de faire un parallèle entre économie et langage. Après l'approche de marché de l'évolution des études économiques, l'exploitation de l'analogie avec le langage va nous apporter un nouvel élément pour comprendre l'évolution de l'économie dans le jeu politique.

## V. L'ECONOMIE COMME LANGAGE

On a analysé dans la partie précédente les études économiques en termes d'offre et de demande. Ceci avait trait à la motivations des acteurs, sur le fond.

Mais en se plaçant sur un plan formel, on peut tenter une comparaison entre l'Economie et un langage pour s'intéresser à l'aspect signifiant de cette science.

### Les caractéristiques d'un langage

Commençons par dégager les qualités essentielles d'un langage, et regardons quelles notions peuvent s'appliquer.

Un langage doit être précis, afin qu'à un certain signifiant corresponde un même signifié pour tous. Ce fut le mérite des Néo-classiques que de faire rentrer l'Economie dans le monde des sciences.

Il doit être complet, c'est à dire capable de rendre compte de tout concept. Or l'Economie a su se donner de très larges domaines de préoccupations. C'est de fait son caractère hybride, à mi chemin entre théorique et appliqué, et son apogée des années 1950-60 qui lui permettent de faire rentrer dans des concepts économiques un grand nombre d'idées.

Il doit être accessible à un très large auditoire. Ayant acquis ses lettres de noblesse, puis enseignée en supérieur, et enfin largement diffusée dans les médias, l'Economie s'est très largement répandue. Le cadre cohérent de la Comptabilité Nationale a également contribué à cette homogénéisation du discours économique en imposant son emprise à de très larges secteurs de l'économie (réelle).

Mais en même temps que véhicules de signifié, les mots sont porteurs de symboles. Or l'évolution du langage économique vers une banalisation contribue à créer l'inconscient économique des populations. Les concepts économiques qui y sont intégrés se chargent ainsi d'une valeur symbolique, expliquée en quelque sorte comme une maturation naturelle d'une langue.

Comme toute langue l'Economie représente une barrière d'entrée pour les non-initiés. C'est à la fois l'accession aux données et la maîtrise des raisonnements économiques considérés ici comme des règles grammaticales qui conditionnent la maîtrise de cette langue et la capacité à l'utiliser pour son propre discours (comme arguments). Ainsi donc ces barrières donnent une limite physique des acteurs qui peuvent participer au débat.

Enfin comme tout langage l'Economie induit des phénomènes sociaux particuliers, comme celui de trouver des individus capables de discourir pour ne rien dire.

### Au delà de la simple analogie

On peut pousser l'analogie plus loin.

Comme un langage l'Economie sert à reformuler sa propre pensée. C'est essentiellement, mais dit autrement, le point de vue de l'économiste qui fait surtout référence à son pouvoir d'*analyse*. Mais un langage sert aussi à diffuser sa propre



pensée auprès d'autrui, et nous prenons cette fois le point de vue de l'acteur politique en parlant du rôle d'*argumentaire* que nous avons développé en parties III et IV. Ceci apparait alors comme une autre façon d'expliquer comment l'Economie peut se trouver au carrefour d'une demande d'arguments et d'une offre d'analyse.

Mais revenons à des analogies formelles.

Les concepts économiques, bien définis, de préférence univoques et porteurs de sens sont alors les mots de cette langue. De même que la langue française donne lieu à différents styles d'écriture, on observe une grande diversité des études économiques. On tentera l'analogie entre un essai littéraire et une étude qui pèse d'un point de vue largement idéologique le pour et le contre d'une déréglementation des Télécoms; entre un pamphlet et certaines critiques économiques que se renvoient de temps à autre les économistes; entre un commentaire de texte et la RCB pour ses aspects systématiques. Mais pour ce qui concerne la poésie, il reste sans doute à créer un genre d'études économiques ! Enfin, de même que la connaissance d'une oeuvre littéraire est essentielle, il est indispensable de connaître le nom de l'économiste. C'est ce qui touche au statut des signataires déjà évoqué en partie IV.

Peut-on poursuivre l'analogie ?

Un langage a d'autres qualités en particulier celui de servir de support à un enseignement, une pédagogie pour l'ensemble d'une population justement définie par sa communauté de culture et de langue. Pour l'Economie on touche là un rôle de niveau 3 (Cf partie III), qui relève de la pédagogie collective assurée ou non par cette science. Ce sera l'objet de développements dans la partie suivante.

## VI. UN PEU DE REcul : COMPARAISON INTERNATIONALE

L'objet de cette partie est d'essayer de faire le point sur la question centrale de ce mémoire : Finalement quel est le rôle des études économiques ?

Il est en effet temps de faire la synthèse entre les deux points de vue que nous avons présentés : Le *point de vue le l'économiste* (présenté en fin de partie I) et le *point de vue de l'acteur politique* (partie III et IV). Nous avons vu en partie V que l'ambiguïté même de ce rôle est inhérente à un langage, entre la capacité d'*analyse* et la volonté d'*argumenter* et de convaincre.

Du point de vue de l'économiste, nous trouvons donc une offre spontanée d'*analyse*. C'est à la fois ce que les économistes eux-mêmes nous affirmaient (partie I), et ce sur quoi, à l'origine, la science économique était fondée (Cf historique).

Est-ce à dire que ce rôle est aujourd'hui absent, et qu'il n'est que l'affaire et la grandeur d'âme de quelques économistes naïfs qui n'ont rien compris à la nature profonde de la demande qui les presse ? La réponse est non.

### Le rôle des études : pour qui ?

Ce que nous avons appelé les "sept modes de l'économiste" représentent davantage que la simple motivation des économistes. Toutefois le rôle que nous allons dégager dans ce qui suit, s'il est réel et explicatif de l'usage qui est fait des études économiques, n'en est pas pour autant opérationnel. C'est pourquoi nous croyons que l'analyse faite dans les parties III et IV doit garder la suprématie.

La question qui est posée ici renvoie en fait directement à la notion d'observateur. Qui cherche à juger du rôle des études économiques ?

Supposons un observateur arrivant après une décision. Celui-ci n'aurait pas pris part au débat qui aurait eu lieu, et il n'aurait pas la possibilité d'interroger ni de connaître personnellement les acteurs. Il n'aurait par ailleurs pas le loisir de s'enquérir dans le détail de la séquence des événements, de sorte que, de son point de vue, la décision apparaîtrait datée. La décision serait pour lui l'aboutissement d'un débat entre des acteurs qui auraient utilisé des études pour étayer leurs positions.

Celui-là se forgera une opinion a posteriori. Il attribuera à chacune des études un rôle "objectif" qui trouvera sa place dans la classification des sept modes de l'économiste. Ainsi tout est une question d'*échelle de temps*. L'observateur, s'il arrive après la bataille ne considère le problème que comme une collection ponctuelle de positions et contre-positions. Il pourra reconstituer une histoire, qui sera en fait sa vision de l'histoire, où chaque étude aura un rôle avant tout *statique*. *Ex post* les études ont donc bien un rôle conforme à ce que les économistes nous avait décrit.

Le point de vue de l'acteur politique reflète donc une vision plus dynamique. Il est désormais démontré (partie III et IV) que le rôle peut être interprété en termes d'offre et de demande. C'est ce que nous avons appelé le niveau 2.

Mais la comparaison avec le langage nous avait suggéré en fin de partie V de regarder d'éventuelles traces du niveau 3.



Commençons par remarquer que l'Economie, parce qu'elle a été analysée comme un langage et donc comme source de débat, se trouve au coeur d'un échange qui participe à une plus large prise de conscience de la part des acteurs. On peut en effet observer qu'au cours d'un débat, chacun est amené à confronter sa position avec celle d'autrui (par exemple par études économiques interposées), et enrichit ainsi sa propre perception a posteriori du problème (même s'il ne veut pas le reconnaître). C'est donc un rôle de pédagogie collective, a posteriori, que nous mettons en lumière.

Mais si chacun a une vision plus large du problème, c'est donc que cette vision est plus globale et que nous sommes montés du niveau 2 vers le niveau 3. Certes ce niveau n'est pas atteint car cette démarche est dû à un phénomène de groupe et demeure involontaire.

### **Des objectifs ambitieux avec de faibles moyens ?**

Ceci nous amène à poser la question suivante : est-ce que cette propriété de pédagogie collective ne conduit pas en fait les études utilisées consciemment au niveau 2 à remplir involontairement les objectifs que se fixait le niveau 3 ? Autrement dit n'aboutit-on pas de fait à une **comparaison objective et exhaustive** des diverses solutions possibles ? Regardons de plus près.

N'assiste-t-on pas à un phénomène de décantation successive des positions représentées ? C'est une forme de comparaison.

Et la démarche n'est-elle pas objective puisque les outils proviennent d'une même boîte, extérieure au problème considéré et proposée par la science économique ? C'est une forme d'objectivité.

Mais alors la question devient de savoir si toute position est représentée, renvoyant ici à l'exhaustivité ? Nous avons analysé l'Economie comme un langage, mais est-il universel ou réservé à une élite ? La Direction de la Prévision prend en compte les intérêts diffus et non représentés, et cela est sans doute un moyen de remédier à cet élitisme. Encore faudrait-il garantir l'accès aux données.

Si la réponse est positive à toutes les questions posées (ce qui n'est pas absurde), cela conduit-il le niveau 2 à remplir les objectifs ambitieux du niveau 3 ? En particulier la prise en compte de l'intérêt collectif, traduit par une liste de valeurs et de critères préalablement posés.

On touche là, au fond du sujet, à l'idée même de démocratie. Les niveaux ne font-ils pas en fait référence à deux notions très différentes de la démocratie politique ? Il faut comprendre la différence entre une démocratie qui garantit l'*expression des intérêts particuliers* (niveau 2) et celle qui *préserve l'intérêt général* (niveau 3).

Plutôt que de tenter de résoudre cette question, tournons-nous vers l'international qui nous offre comme sujets de réflexion des institutions et des usages différents. Nous regarderons successivement l'expérience anglo-saxonne et le cas plus particulier de la CEE.



## Les Anglo-saxons

En préalable à l'examen du monde anglo-saxon, un tour rapide permet de faire la distinction entre deux pays. Le Royaume-Uni garantit à chacun le droit de prendre la parole sur une question publique. Cela constitue les bases d'une très ancienne tradition de débat public incarné dans les institutions mêmes. On reconnaît à chaque personne ou groupe de pression une capacité intrinsèque d'*expertise/prospective*. Les USA ajoutent à cela de formidables moyens d'investigation à disposition du parlement qui se voit ainsi reconnaître une capacité d'*expertise/évaluation*.

Nous avons mené en Angleterre des études complémentaires sur les dossiers TGV et Télécommunications auxquelles le lecteur pourra se référer en annexe. Nous présentons ici les conclusions plus générales que nous avons pu tirer de ce séjour.

\*\*\*

Le marché des études est beaucoup plus développé, en volume et en maturité. On note un grand nombre de consultants indépendants qui affirment une forte déontologie. L'indépendance (au sens de travailleur indépendant) est source de renommée. Elle est facteur de survie dans ce marché fortement concurrentiel.

L'analyse dite du point de vue de l'acteur politique est pleinement confirmée par l'expérience anglaise. On peut également affirmer que ce pays se trouve au niveau 2. Le processus de décision est incrémental, mais il est très organisé par les institutions qui contraignent l'ensemble à des points de passage obligés. Il s'agit, suivant le domaine considéré, de :

- public inquiries. Ceci est à rapprocher de nos enquêtes d'utilité publique. Processus très lent, elles sont l'objet d'un très vif intérêt des particuliers et des groupes de pression (lobbies), mais pas des économistes.

- bills (private or hybrid bills). Un grand nombre de décisions doit passer au Parlement, et nécessite de ce fait un consensus ou un accord à trois niveaux. Il faut obtenir en premier lieu un consensus local. Ceci permet de raccourcir la liste des "petitioners" qui peuvent toujours être entendus par le Parlement et dont le droit de parole est garanti. Peut être "petitioner" toute personne touchée de près ou de loin par un projet ou ses conséquences (morales ou matérielles). Il faut ensuite une volonté politique forte de la part du gouvernement. Son support est nécessaire pour faire passer sans heurt le bill au Parlement. Enfin la sanction finale revient au parlement qui ne votera que s'il sent un consensus aux deux niveaux précédents. Il est bien souvent amené à se prononcer sur le principe, puis sur les modalités pratiques.

- nombreux comités consultatifs. Certains sont permanents comme la Mergers & Monopolies Commission qui veille au respect de la concurrence ("a merger can be stopped only if it is shown that it operates, or may be expected to operate, against the public interest"). D'autres sont formés ad-hoc comme pour le TGV dans le Kent avec le Joint Kent Consultative Committee (qui a fait s'asseoir à la même table des représentants de l'Etat central, des collectivités locales et des groupes de pression). Enfin les derniers peuvent réguler certaines entreprises,



comme le fait OFTEL (qui possède un pouvoir d'investigation dans les activités et la comptabilité des opérateurs téléphoniques).

D'une façon générale on peut tracer une frontière entre les décideurs et leurs conseillers. Ceux-ci n'engagent pas leur honneur à chaque conseil dispensé, même dans le cas de recommandations restées sans effet.

Les études économiques sont d'apparence plus littéraires, et en tout cas moins chiffrées. Ceci reflète probablement l'importance des lawyers, qui nous suggère une analyse du marché suivant le schéma suivant.

	Royaume-Uni	France
Offre	économiste	économiste
Demande	juriste	ingénieur
	tradition juridique	tradition cartésienne

Du point de vue de l'offre le double volet analyse/argumentaire permet à l'Economie de satisfaire à la fois les demandes française et britannique.

Au Royaume-Uni l'analyse de l'offre et de la demande en termes d'économiste/juriste explique pourquoi les anglais se battent sur la définition des concepts, alors qu'en France le débat porte d'avantage sur la valeur du concept.

Ainsi donc on retiendra de l'expérience anglaise ce qui suit : malgré une tradition juridique plus forte, des institutions différentes et une forte tradition de débat public, c'est bien en termes de niveau 2 qu'il faut analyser le rôle des études économiques. L'analyse en termes de marché conformément à la partie IV est plus que partout ailleurs opérationnelle.

## L'Europe

Un nouveau centre de décision semble s'être constitué à Bruxelles : la Commission des Communautés Européennes. Dans le cas des Télécommunications, en particulier, le débat français et le débat européen ont interféré, au point que l'évolution actuelle de la déréglementation française a intégré de nombreuses conclusions européennes.

Une description rapide des événements européens va nous permettre d'indiquer le rôle des études dans les décisions bruxelloises : en fait, notre analyse suivant le schéma analyse/plaidoirie va nous permettre de comprendre pourquoi celui-ci est limité.

### .1) *Cas des Télécoms*

Dès 1984, suite aux nouvelles contraintes économiques du secteur des Télécommunications, Bruxelles travaille au développement d'un marché européen des Télécommunications, dans le sens d'une standardisation des matériels et d'une libéralisation des échanges entre les pays de la Communauté.



Le 30 Juin 1987, la Direction Générale n°XIII de la Commission édite le Livre Vert sur les Télécommunications, document de référence pour une discussion future de toutes les parties intéressées à ce secteur. La D.G. XIII a préparé ce document, seule, sans participation des acteurs extérieurs.

La D.G. XIII fait appel aux réactions de tous les acteurs concernés par ce sujet, y compris les autres Directions Générales de la Commission, en particulier la D.G. IV, en charge de la concurrence.

En Février 1988 paraît la Note Blanche, récapitulative de toutes les réponses reçues et synthétisées. Elle se divise en trois ensembles de mesures :

- les mesures applicables tout de suite, car ayant réuni un consensus quasi-total,
- les mesures sur lesquelles restent à modifier des aspects marginaux,
- les questions toujours en suspens, car opposant toujours certains groupes d'acteurs, catégoriquement.

Cette phase a ensuite donné lieu aux négociations destinées à la mise en place des directives en 1990, documents à effet juridique, imposant une direction à prendre.

De Juin 1987, jusqu'à l'établissement des directives, les acteurs industriels majeurs se sont livrés à un lobbying intensif : I.B.M., A.T.T. et les opérateurs européens de Télécommunications par l'intermédiaire des gouvernements ont eu des contacts fréquents avec les administrateurs et responsables de la D.G.XIII, afin de peser dans la rédaction des directives.

Cette procédure est cependant peu courante à Bruxelles : elle fut principalement destinée à donner l'illusion d'une procédure "à l'américaine" à tous les acteurs américains. D'autre part, le lobbying européen est déséquilibré en faveur de ces mêmes acteurs, habitués à ce style de processus : la D.G. XIII manifeste en effet quelques problèmes à faire face à leurs argumentations nombreuses et incessantes, dont la prise en compte léserait les intérêts des acteurs européens. Ceux-ci n'ont cependant pas ce réflexe-lobbying.

## *.2) Constatation : on utilise peu d'études économiques à Bruxelles*

La raison majeure de cette constatation tient au fait qu'il n'y a pas de *décision politique*, mais que l'action bruxelloise consiste à établir un texte juridique consensuel. L'administration bruxelloise a peu de liens avec des acteurs politiques soumis à une sanction démocratique : son rôle prépondérant est *normatif* et l'action politique définie dans les paragraphes précédents n'y existe pas.

- à propos de l'aspect plaidoirie : nous avons vu que les études permettaient de faire un choix entre plusieurs solutions. Or le nombre d'interlocuteurs de la Commission est beaucoup plus important que celui auquel l'acteur politique français doit faire face -plus de 50 organisations ont répondu au Livre Vert-. Le sur-nombre des "contraintes" que chaque acteur impose suffit à dégager une base commune, et contraint à une solution minimale du problème: "L'objectivité vient du nombre". L'objectif de la Commission consiste donc plus à équilibrer les interventions de tous les acteurs.

Il est frappant de constater que les lobbies mobilisant les ressources les plus importantes sont ceux dont l'action pèse le plus, même si les opérateurs des



Télécommunications possèdent d'excellents avocats en les représentants de chaque gouvernement, présents pour faire un contrepoids.

D'autre part, cette logique justifie le rôle de second plan joué par l'opinion publique : c'est un acteur politique qu'il est moins utile d'influencer, du fait que la sanction politique ne peut pas toucher la Commission : les lobbies ont donc intérêt à utiliser des moyens d'influence ciblés sur les administrateurs de la Commission ; or ceux de la D.G. XIII sont surtout préoccupés par des aspects techniques plutôt qu'économiques. Outre leur inutilité, les études ne constituent donc pas un outil efficace de plaidoyer.

- à propos de l'apport analytique : les consultants fournissent à la Commission le pouvoir d'analyse dont elle a besoin. Un seul consultant est couramment retenu. D'autre part, l'analyse se donne rarement un objectif économique, et reste très technique, ou au contraire s'intéresse à des données stratégiques plus générales : parts de marché, normes des produits étrangers... . La notion de consultants étant particulièrement développée au Royaume-Uni, la Grande-Bretagne bénéficie de façon indirecte du poids de ses consultants à Bruxelles.

En parallèle, le G.A.P. (Groupe d'analyses et de prévisions) joue un rôle identique de conseiller auprès des Commissaires Européens. Seule la D.G. IV, en charge de la Concurrence, fait occasionnellement appel à des études économiques sous-traitées pour infléchir une directive en l'amendant.

Il n'existe donc pas de demande d' "arguments" économiques à Bruxelles et l'offre destinée à une pédagogie collective sur un sujet donné est assurée par des études plus générales, ou au contraire sur des sujets techniques.

## CONCLUSION

Une telle comparaison internationale pose le problème de savoir quel modèle national prendra le dessus, et nous amène à la question suivante : quel avenir pour les études économiques ?

Projetons-nous dans l'avenir, en exploitant une dernière fois nos deux modèles, celui du langage puis celui du marché d'arguments.

L'analyse en terme de langage nous avait conduit à envisager l'évolution des études économiques comme une maturation naturelle. En particulier, la langue économique se vulgarisant, les études économiques sont amenées à changer de forme, et à assouplir les règles grammaticales qui, initialement, les structuraient fortement. Les concepts se chargent de symboles, qui importent tout autant que leur signification première. Cette symbolique est fondamentale, car elle est révélatrice de cette large diffusion de l'Economie et des champs d'investigation qu'elle maîtrise au sein de l'activité humaine. En particulier, cette évolution a brisé les barrières qui séparaient l'Economie des autres sciences, et il devient difficile aujourd'hui de classer les études entre celles qui sont économiques et celles qui ne le sont pas.

Cette classification abolie, les études perdent en robustesse, ne sachant plus très exactement à quel dogme se référer. Le GRETU avait proposé d'y remédier en créant une académie, dont la première mission aurait été de juger de la "probance" des études. Mais de même que pour la langue française l'Académie Française se contente d'entériner des évolutions constatées, à l'encontre même de la grammaire, de même une telle académie ne pourrait entraver ce mélange des genres, qui n'est finalement que le fruit de la maturation naturelle d'une langue.

A des études de variété croissante et de robustesse amoindrie, quelle réponse nous apporte le modèle du marché d'arguments ?

Deux cas sont formellement à distinguer.

Le premier cas est celui d'un choix non politique. La décision sera non-politique si, par exemple, aucune partie ne perd au jeu, ou si le consensus est ressenti comme obligatoire par toutes les parties. On peut citer en exemple la Commission Européenne de Bruxelles lorsque le traité de Rome impose l'unanimité. Les études sont alors inutiles car le marché d'arguments reste embryonnaire.

Le second cas est plus général et recouvre de fait la majeure partie du champ de l'action politique. La décision est politique si un pouvoir politique élu peut théoriquement passer outre; les autres parties s'appliquent alors à argumenter leurs désaccords de façon crédible, brandissant en fait le spectre de la sanction politique suprême (l'élection). Les récents mouvements de recherche de "davantage de démocratie" et d'un assouplissement souhaité des procédures vont dans ce sens.

Dans ce cadre-là chaque acteur politique doit argumenter sa position. Par ailleurs il ressent un besoin d'outils d'analyse plus performants dans la mesure où les procédures et les organisations ne sont plus toujours capables de prendre en compte correctement une réalité sans cesse plus complexe, avec davantage d'acteurs. Le besoin d'outils présentant un double volet arguments/analyse est donc bien réel, notre marché est florissant !



Quelles parts de marché seront alors détenues par les études économiques ?

Nous avons vu qu'elles étaient descendues de leur piédestal en se vulgarisant, et se mêlaient désormais aux autres sciences, quitte à y perdre en robustesse. C'est désormais avec une imbrication de diverses sciences qu'il faut composer.

Il nous semble que l'avenir des études économiques pourrait être le suivant : le besoin d'arguments/analyse serait désormais rempli par des études multidisciplinaires capables d'analyser puis d'argumenter une position suivant des approches économiques, sociologiques, techniques, financières ... La forme en serait variée; elles seraient fournies par des consultants multidisciplinaires qui auraient su acquérir ces diverses compétences, et qui sauraient les mélanger pour dégager un produit attrayant et convainquant. Le recours à des spécialistes de la communication et de la mise en page se généraliserait. Une déontologie d'indépendance devrait naître chez ces consultants pour qui, indépendance serait synonyme de survie. Le rôle de l'Etat ne serait plus d'essayer de garantir la probance des études, mais de garantir l'indépendance et la multiplicité des consultants. Il ferait alors appel, suivant son obédience, aux notions de marché organisé ou de marché libre et concurrentiel.

Il semble admis que l'évolution de la démocratie passe désormais par une plus large expression des individus, qui suppose pluralité et indépendance des moyens d'expression. Dans un tel cadre l'avenir des études économiques devra se réaliser au travers d'un marché de consultants indépendants.

ANNEXE 1  
LE TGV NORD  
HISTORIQUE DETAILLE



## LE TGV NORD : HISTORIQUE DETAILLE

- 1968-1969**      Projet de TGV raccordé au tunnel
- 1973**            Lille inscrit à son POS le passage du train au coeur de la ville
- 1974**            **Rapport SNCF (Ingénieur général des P&C Le Vert)**  
 Référence permanente au tunnel  
 On cherche à longer les autoroutes A1 et A26 (à ce moment en instance de construction) pour réduire les coûts par effet de jumelage (il est expressément notifié qu'il faut réaliser les deux ouvrages dans la foulée pour réduire les coûts). Par ailleurs la nature des accords signés avec le RU (trajet Paris-Calais en moins de 2h10) oblige à un barreau direct Arras-Calais.  
 Les contraintes de temps conduisent à envisager un phasage commençant par Arras-Calais, puis une branche directe Calais-Bruxelles contournant Lille par le Sud: L'ensemble constituera la variante "Sud de Lille". Une variante passant plus au Nord "Plaine des Flandres" est étudiée à la demande de certains organismes régionaux de Lille, mais conduit à un surcoût de 300 MF.  
 C'est officiellement pour des contraintes d'environnement (forêt d'Ermenonville) que la sortie de Paris passe très à l'Est et l'on mentionne l'accord du délégué régional de l'environnement.  
 L'étude a été réalisé en collaboration avec les services des Chemins de Fer étrangers tq SNCB, BR, DB, NS.  
 La rentabilité financière est de 11,1 % pour la variante "Sud de Lille" ( contre 10,8% pour "Plaine des Flandres"), et la rentabilité collective jugée sans signification compte tenu du caractère international du projet et du grand nombre de ressortissants étrangers à emprunter la ligne.  
 Amiens est évoqué, et justifié par la sortie de Paris et la nécessité de ne pas tronçonner 2 fois la Picardie (autoroute A1).
- Juillet 1983**      M. Fiterman, ministre des transports, crée le groupe PBK qui rassemble français, belges et allemands afin de contrer le projet de sustentation magnétique allemand et tenter une coopération roue-rail avec la RFA
- Juillet 1984**      **Rapport PBK**  
 Le tracé de référence F0 est en fait le tracé SNCF réduit à sa section Paris-abords de Lille, et deux autres variantes F1 et F2 sont étudiées plus à l'est. Le tunnel n'est que mentionné pour mémoire.  
 "Le choix d'un tracé de référence résulte de la contrainte de temps imposée pour déposer le rapport et ne préjuge pas de l'appréciation définitive", mais on signale que les inscriptions déjà faites dans les documents d'urbanisme de Lille ont été maintenues. Amiens est évoqué "des mesures devront donc être prises afin de limiter ces inconvénients pour la région".  
 La rentabilité est de 10.7 % contre 6.6 % pour la sustentation magnétique.
- 30 Novembre 1984** Sommet de Rambouillet où les gouvernements annoncent le tunnel
- 14 Octobre 1985**    Création de l'Association TGV-Normandie-Picardie, pour défendre les intérêts d'Amiens. Elle comprendra 4 à 5 permanents et un budget annuel d'environ 2 MF
- 15 Octobre 1985**    Projet de conférence de presse de la DTT pour évoquer officiellement le tracé sur la base des flux de voyageurs.

- Janvier 1986**      **Rapport PBK/A**  
 Les Pays-Bas ont été associés pour relier Amsterdam et le Luxembourg assiste comme observateur. Les anglais n'ont pas été invités pour des raisons de pure tactique.  
 "L'étude du projet est menée sans que, jusqu'ici, il ait été possible d'établir une relation avec le projet de création d'une liaison fixe transmanche, pour laquelle plusieurs possibilités d'exploitation restent en lice. Son apport de trafic n'a pas été pris en compte"  
 Le tracé F0 apparait le meilleur, ainsi que la technologie roue-rail.
- 20 Janvier 1986**    Le choix du tunnel à navette ferroviaire est annoncé.
- Septembre 1986**    **Etude Préalable SNCF**  
 Les 2 variantes "Plaine des Flandres" et "Sud de Lille" sont comparées à l'avantage de la première sur la base d'une rentabilité de 13.8 % contre 12.2 %. La rentabilité collective "qui sert ici uniquement d'argumentaire" est de 21.6% contre 19.5%.  
 D'un point de vue financier les calculs sont effectués en francs courants avec une inflation de 4.5% et un taux d'intérêt de 8.5% (soit un taux réel de 4 %), et l'impact sur le compte d'exploitation de la SNCF est positif dès le début pour la "Plaine des Flandres" (contre 2 ans pour le "Sud de Lille").  
 Une variante présentant un ventre par Amiens est étudié sous pression de la ville, ainsi qu'une autre passant par Roissy sous pression du ministère des transports ; cela permet de contrebalancer à l'est Amiens.
- 30 Octobre 1986**    M. Douffiagues passe à Amiens
- Décembre 1986**    **Rapport PBK/A + L**  
 Le Royaume-Uni est présent comme membre associé.  
 Le rapport enterre définitivement la technologie magnétique et commence à évoquer les montages financiers possibles en se voulant "base d'une décision".  
 Le tracé F0 (SNCF) est bien sûr retenu, et la dénomination retenue en France est Paris-Lille.
- 6 Février 1987**    M. Douffiagues met en place la commission Rudeau
- 16 Mars 1987**      **Note DP**  
 Valide la rentabilité financière entre 9 et 13 %
- 8 Avril 1987**      Réunion Amiens-SNCF pour trouver l'origine du désaccord d'évaluation de 800 MF
- 30 Avril 1987**      **Rapport Rudeau, inspecteur général des ponts et chaussées**  
 Ce rapport compare essentiellement 2 tracés: Celui de la SNCF appelé tracé B, qui consiste en la variante "Plaine des Flandres" sans passer par le centre de Lille, et celui d'Amiens appelé tracé A qui consiste en une étoile centrée sur Noeux-les-Mines.  
 Il est conduit à proposer une variante A' passant par Amiens et Lille, afin de conserver "toute sa crédibilité à la gare TGV de Lille et au centre d'affaires international, de desservir Arras et la zone minière aux alentours."  
 Puis il évoque l'affaire de Roissy qui vient en avantage de B (finalement le passage par Roissy se fait sur l'interconnexion Nord-Sud) , puis le jumelage avec l'autoroute A1 (sans chiffrage) et la notion d'optimum topographique. On signale un gain de 5' sur Paris-Bruxelles, et une perte de 13' sur Paris-Londres.



Mais comme le croisement des lignes ne peut se faire en dehors de Lille sur le site de Lesquin-Fretin (non conforme au SDAU de 1973), alors il se doit se faire au coeur de Lille puisque "une zone libre de 70 hectares en coeur de la ville pourrait accueillir un centre international d'affaires jumelé avec une nouvelle gare TGV, l'ensemble développant une synergie très favorable à l'essor de la métropole lilloise et pouvant entraîner la création d'un nombre important d'emplois tertiaires"

On évoque la compensation en autoroutes.

- Juillet 1987**      **Livre blanc d'Amiens**  
Défend un tracé A1 Paris-Amiens-Arras puis éclatement en Y, puis en triangle permettant de concilier tous les points de vue.
- 27 Juillet 1987**      **Note DP**  
Seul le tronçon Paris-Arras en ligne nouvelle est réellement nécessaire, et "la variante Paris-Calais est proche de la variante Plaine des Flandres , et bien meilleure que la variante Sud de Lille étudiée par la SNCF"
- 24 Août 1987**      **Note DP**  
"La tendance de la SNCF a toujours été de rechercher des solutions maximalistes, quitte à déboucher sur un désert anglais".
- 26 Août 1987**      **Rapport de la DIT au Ministre à propos de Roissy**  
On étudie une desserte de Roissy sur le barreau d'interconnexion Nord-Sud des deux réseaux.
- Septembre 1987**      La SNCF demande aux collectivités locales de financer 50 % du surcoût en investissement et exploitation.
- 9 Octobre 1987**      Décision de J. Chirac de passer par Lille à la veille d'un voyage électoral à Lille, et un mois avant l'émission publique du capital d'Eurotunnel. Le tracé B est ainsi retenu.  
La décision est prise au cours d'un conseil des ministres qui approuve dans l'ordre et contre l'avis du Trésor l'interconnexion Nord-Sud, le contournement de Lyon; puis le tracé B soutenu par le trésor.
- Octobre 1987**      SNCF et BR signent la règle de partage du prix du billet, qui contient entre autres une bonification à celui qui réduira le temps de parcours. Tous les rapports précédents ne tiennent donc pas compte de cette prime (1 minute de moins rapportera entre 150 et 170 MF capitalisés sur 20 ans).
- Octobre 1987**      **Rapport PBK/A + L**  
Etude financière surtout.  
On se limite à la partie française, eu égard au statut d'observateurs des britanniques.  
Le tracé retenu est "Plaine des Flandres", et le passage au centre de Lille est probable.
- Novembre 1987**      Emission Equity 3 d'Eurotunnel
- 14 Décembre 1987**      **Document SNCF**  
Le tracé B est meilleur en bénéfice et en impact sur les comptes de la SNCF.  
Le taux d'actualisation retenu est de 8 %, et les résultats s'inversent avec un taux de 4%.
- Décembre 1987**      A cette date la décision est aux mains de la tutelle, qui a encore six mois pour changer.

- 17 Février 1988** **Document gris Amiens, reprenant les conclusions de Carrez**  
On évoque les conclusions d'un groupe de travail présidé par le DATAR, monsieur Carrez. A ce niveau les tracés A' et B sont équivalents, mais il aurait fallu tenir compte de la règle de partage SNCF-BR.  
Ce document demande l'étude du barreau direct Paris-Calais, et que soit à nouveau envisagé une inflexion B'' infléchi jusqu'à la gare de Longeau.
- 23 Mars 1988** Le gouvernement confirme le tracé B et annonce que la construction d'un barreau direct par Amiens est prise en considération.
- 14 avril 1988** B est déclaré "projet d'intérêt général" par un arrêté
- Mai 1988** Election présidentielle  
Mermaz ministre des transports pour 2 mois hésite à changer, puis Delebarre arrive.
- 6 Mai 1988** Arrêté interpréfectoral ouvrant l'enquête d'intérêt public
- 31 Mai au 12 Juillet 1988**  
Enquête d'intérêt public  
Les cartes DRAE indiquant des zones rouges de protection maximale des forêts aux alentours de Paris apparaissent modifiées.  
Le débat porte sur des variantes et adaptations de tracé dont le parti général a été fixé aux commissions Rudeau et Carrez.
- 15 Juin 1988** **Note rouge d'Amiens**  
Cette note défend un barreau optimisé Amiens-Calais grâce à un allongement du tronç commun jusqu'à Amiens, et plaide que c'est encore possible du point de vue des délais.
- 3 Août 1988** Confirmation du tracé B par M. Rocard, en invoquant principalement des raisons de délais (échéance du tunnel en 1993)
- 17 Novembre 1988** Chérèque confirme que le principe d'un barreau direct passant par Amiens est retenu, et annonce également une gare entre Amiens et St Quentin, ainsi que d'avantage d'autoroutes.
- 1 Décembre 1988** Tentative de commission parlementaire  
Celle-ci est rejetée en évoquant la commission Rudeau, l'enquête publique puis cite "Au bout du compte, il est apparu que l'élément déterminant qui a conduit le Gouvernement à maintenir le choix du tracé B a été la contrainte des délais de réalisation. Un décalage entre le TGV et le tunnel mettrait en cause des engagements internationaux et serait la cause d'importants préjudices. Cet argument ne manque pas de force". Puis on évoque "l'accélération de la réalisation du schéma autoroutier picard"
- 31 Mars 1989** Le directeur de la région Nord de la SNCF déclare que de toute façon le raccordement ne pourra se faire en 1993 à cause des retards pris, et qu'il faudra prévoir une solution temporaire par les voies classiques en bifurquant à Arras.
- Avril 1989** **Analyse critique des études SNCF par la Banque de France**  
"Un certain nombre de choix de la SNCF sont susceptibles d'apparaître comme autant d'hypothèses ad-hoc"
- 25 Mai 1989** Contre offensive Amiens avec achat de parcelles de terrains par plus de 4500 personnes.



- 8 Juin 1989**      **Note DP**  
A propos du barreau direct, qui a été promis à Amiens il est dit "Il ne paraît donc pas opportun d'envisager ces ajouts dont la rentabilité est très inférieure à de nombreux autres projets d'infrastructures de transports et notamment de TGV"
- Juin 1989**      Loi d'expropriation accélérée
- Eté 1989**      Amiens continue la guerre de tranchée avec une plainte contre X (art 175 du code pénal), un recours au conseil d'état au vu du non respect de la LOTI ,de l'absence de délibération au CA de la SNCF sur le tracé et du viol de la loi de 1976 sur l'environnement.
- 1 Octobre 1989**      Début des travaux à Lille
- 21 Novembre 1989**      Réunion des ministres européens à La Haye pour fixer un calendrier de réalisation du projet PBK/A et convenir d'une intervention auprès des instances communautaires pour rechercher des financements supplémentaires.

ANNEXE 2

EXTRAIT DU RAPPORT LAFFITTE AU SENAT  
SUR LES TELECOMMUNICATIONS :  
HISTORIQUE DE LA DEREGLEMENTATION AMERICAINE  
( COPIE )



## 1. LES MODIFICATIONS RECENTES DE L'ORGANISATION DES TELECOMMUNICATIONS AUX ETATS-UNIS (1974-1984)

a) *Un secteur dont les équilibres réglementaires ont fait l'objet de nombreuses modifications depuis un siècle.*

Le but de notre mission n'est pas d'établir un historique de la réglementation du secteur des télécommunications aux Etats-Unis. Mais il n'est pas inutile de cadrer l'évolution la plus récente par de brefs rappels.

A l'opposé de notre pays où les grands textes constitutifs datent soit de 1837, soit de 1923, la législation américaine des télécommunications a enregistré des évolutions passablement mouvementées. L'opinion a tendance à croire qu'un nouvel équilibre des télécommunications a pu être obtenu dans des délais relativement brefs et à une période très récente. Il n'en a rien été.

La tension entre monopole et concurrence dans ce secteur est beaucoup plus ancienne que ne le laisserait supposer la simple référence à l'événement spectaculaire le plus récent, à savoir la décision judiciaire de démembrement de la plus grande société du monde, American Telephone and Telegraph Cy (A.T.T), devenue effective au 1er janvier 1984.

Sur ce point, quelques étapes du processus doivent être rapidement rappelées.

Après la création en 1877 de la Bell Telephone Company, par l'inventeur de ce procédé de transmission, cette société s'est rapidement assurée une situation de quasi-monopole grâce à une politique de recherche et de protection de brevets mais aussi par le moyen de la constitution d'un réseau reposant sur des concessions attribuées à des opérateurs locaux.

Au début du siècle, la progression des opérateurs indépendants a conduit la compagnie à développer une stratégie d'absorption directe et, à défaut, de transformation du marché en cartel - ce qui la rendait vulnérable aux actions intentées devant les juridictions anti-trusts.

Dans ces conditions, le groupe Bell s'est mis, dès 1910, sous la protection d'une réglementation publique et d'un organisme fédéral, l'Interstate Commerce Commission, dont le contrôle plus lâche lui a permis de consolider ses positions en limitant la concurrence. Cet état de fait a été à peine troublé par la création, en 1934, d'une instance plus spécifiquement consacrée aux télécommunications (Federal Communications Commission) et par une plainte déposée en 1949 par le Département de la Justice pour activités anti-concurrentielles.

Ce sont, pour l'essentiel, les progrès techniques dans le développement des terminaux - et a contrario les réactions négatives d'A.T.T. refusant les connexions nécessaires à la mise en oeuvre de ces équipements qui ont contribué à faire évoluer la situation. Dès 1968, la F.C.C. jugeait que le groupe A.T.T. n'était pas fondé à refuser ces connexions et affirmait pour la première fois que les opérateurs



téléphoniques ne pouvaient s'approprier le droit d'être des fournisseurs exclusifs d'équipement. De même, la F.C.C. a-t-elle admis en 1971 la libéralisation des liaisons spécialisées.

La menace la plus sérieuse devait provenir à nouveau du Département d'Etat de la Justice qui engageait en 1974 **une action anti-trust contre le groupe A.T.T.. Ce dernier événement devait être à l'origine du célèbre accord de démembrement d'A.T.T. survenu sept ans après en 1981 et devenu effectif au 1er janvier 1984.**

b) *Le démembrement d'A.T.T.*

- Les principes de réorganisation

L'idée générale des économistes qui ont participé avec le juge GREENE à la réorganisation des télécommunications reposait sur la nécessité de faire coexister deux structures d'organisation bien distinctes : dans la fourniture des services locaux d'une part, et dans toutes les autres activités des télécommunications, d'autre part. L'argument était que les rendements croissants justifiaient le maintien d'un environnement réglementé et peu concurrentiel dans les services locaux, tandis que dans les autres activités, les progrès technologiques devaient permettre, grâce à l'instauration d'une concurrence, des baisses de prix plus importantes que les économies de coûts de production qu'aurait permis un réseau intégré.

L'accord intervenu en 1981 a porté sur les points suivants :

- indépendance totale des 7 compagnies régionales, nouvellement créées en regroupant les filiales d'A.T.T. qui exploitaient les services locaux de télécommunications (dénommées Bell Operating Companies): le regroupement a été réalisé au regard d'un critère de taille, en visant à construire des groupes d'importance économique comparable. Cette mesure concerne le désinvestissement de 80 milliards sur 148 milliards d'actifs du Bell System ;

- déréglementation des activités de la nouvelle société A.T.T. qui trouve ainsi la liberté de s'introduire sans contrainte dans les domaines qui lui étaient jusqu'alors interdits ;

- principe de l' "égal accès" garantissant que les nouvelles compagnies d'exploitation locales pourront sélectionner en toute indépendance leurs prestataires de service "longue distance" ;

- mise en place de nouvelles contraintes de réglementation à l'encontre du seul service "longue distance" d'A.T.T. pour garantir dorénavant le développement d'une concurrence loyale.

- Le nouveau groupe A.T.T.

Avant son démantèlement, A.T.T. **était la plus grande compagnie du monde** avec des actifs d'environ 150 milliards de dollars, c'est-à-dire plus que General Motors, I.B.M., General Electric, U.S. Steel et Xerox réunis. Son chiffre d'affaires



annuel de 66 milliards de dollars représentait 2 % du P.N.B. américain et son bénéfice annuel près de 6 milliards (à titre d'illustration, ce dernier ratio était légèrement inférieur au budget de la NASA). Elle employait environ 1 million de personnes.

**Amputé de 80 % de ses actifs, A.T.T. voit son chiffre d'affaires réduit seulement de moitié** : de 66 milliards de dollars en 1982 à 34 milliards en 1984.

La structure d'A.T.T. s'est transformée avec la mise en place des principaux départements suivants au sein du groupe :

- *A.T.T. Communications* : essentiellement chargé d'assurer des services téléphoniques interurbains. Ses revenus 1984 ont représenté la moitié des revenus d'A.T.T.. Ses activités sont étroitement réglementées ;

- *A.T.T. Network Systems* (anciennement Western Electric) : produit les équipements de télécommunications nécessaires au fonctionnement du réseau ;

- *Bell Laboratories* : ce centre de recherche est le premier du monde en matière de télécommunication et emploie 17 000 personnes ;

- *A.T.T. Technology Systems* : cette société développe les composants, les produits informatiques et les systèmes d'exploitation nécessaires à la diversification du groupe ;

- *A.T.T. Information Systems* : cette filiale distincte du groupe commercialise les services et équipements de télécommunication à "valeur ajoutée", son activité n'est pas réglementée ;

- *A.T.T. International* : cette société commercialise à l'étranger les produits d'A.T.T.. Ce département a conclu accord avec Philips en 1983, qui est chargé de commercialiser et de développer les équipements de commutation publique et de transmission d'AT.T. Il a également acquis une participation de 25 % dans le capital d'Olivetti, chaque société étant chargée de distribuer et éventuellement fabriquer certains produits de l'autre.

En 1986, la situation d'A.T.T. s'est dégradée : ses bénéfices ont chuté de 91 % (139 millions de dollars contre 1,5 milliard de dollars en 1985). Ce résultat est essentiellement dû aux provisions pour les coûts de restructuration (3,2 milliards de dollars). Le chiffre d'affaires a baissé de 1 %. Cependant le premier trimestre 1987 témoigne déjà d'un certain redressement.

c) *Les décisions de la F.C.C. relatives à la concurrence sur les services.*

Parallèlement aux décisions de justice relatives à A.T.T., la F.C.C. a arrêté en 1973, 1980 et 1986, trois séries de dispositions :

- **1973, Computer Inquiry I** a établi les frontières séparant les domaines informatiques, télécommunication, et ceux dits "hybrides" ;

- **1980, Computer Inquiry II** a abouti à la segmentation du marché en un secteur réglementé pour l'infrastructure de transport (services de base) (1) et déréglementé pour les services orientés vers les applications (services améliorés) (2). Le domaine des services améliorés a été considéré comme hautement compétitif et ne nécessitant donc pas une réglementation spécifique.

C'est à la F.C.C. de s'assurer de l'absence de subventions croisées (procédé consistant à charger les usagers des services réglementés, pour mieux subventionner les services déréglementés).

-**1986, Computer Inquiry III** dont les bases sont jetées, mais qui n'est pas encore ratifié, introduit le concept d'Open Network Architecture qui spécifie entre autres les conditions requises pour l'intégration des activités de service réglementés et de vente d'équipements non réglementés des B.O.C.s, l'élaboration d'un plan comptable pour éviter les subventions croisées et la mise en place de l'égal accès.

(1) La F.C.C. entend par services de bases (basic services) la transmission de l'information (terme pouvant comprendre l'utilisation de l'informatique, le stockage en mémoires, la commutation si elle est destinée au mouvement de l'information) sans altération ni modification du contenu. Ces services sont offerts par les "common carriers".

(2) La F.C.C. entend par services améliorés (enhanced services) toute offre de service dépassant le cadre de la simple transmission. Cette définition inclut le transport d'information qui modifie le contenu des trames (conversion de protocole). Ces services sont offerts soit par les compagnies spécialisées, soit par des filiales des "common carriers".



ANNEXE 3

BREF HISTORIQUE DE  
LA DIRECTION DE LA PREVISION

Dans cette annexe, nous allons passer en revue les étapes importantes de l'historique de la Direction de la Prévision, extrait des "Comptes de le Puissance" de François Fourquet.

En 1947, le S.E.E.F. (Service d'Etudes Economiques et Financières) est créé par le Ministère des Finances.

A l'origine, ce premier organisme institutionnel, chargé de réaliser des études économiques tire son origine d'une volonté hégémonique du Ministère des Finances de contrôler la phase de reconstruction de l'économie française, sitôt après la Guerre.

La Comptabilité Nationale était l'outil majeur, dont allait se servir le S.E.E.F. pour développer l'utilisation de la Science Economique dans la "vie courante".

La conception initiale se place dans une optique "constructiviste" : l'Etat a la volonté de transformer les fonds publics en capitaux productifs.

\*\*\*

Dans les années 1950, le S.E.E.F. devient un instrument de pouvoir du Ministère des Finances, vis-a-vis des ministères dépensiers. Le gouvernement Mendès France en 1954 voit l'apogée de cette domination.

\*\*\*

Toutefois, en 1957, une note interne propose un nouvel objectif au S.E.E.F. : celui-ci doit se servir d'études plus rationnelles, comme outil de défense de son propre pouvoir; d'autre part, il essaie de développer une approche marketing pour connaître des clients potentiellement intéressés par ses études, afin de développer son influence sur d'autres secteurs. La philosophie de la création du Plan est dans une certaine mesure la même, que celle du S.E.E.F. : c'est une philosophie orientée vers l'action, pour convaincre.

L'étude économique devient alors un langage de conquête. Elle est aussi un moyen de limiter sa vulnérabilité en aval de l'I.N.S.E.E. ( l'I.N.S.E.E. est regardé à l'époque comme un "concurrent" du S.E.E.F.).

Dans les années 1960, la lutte s'intensifie entre l'I.N.S.E.E. (chapelle des "conjoncturistes") et le S.E.E.F. (chapelle des "comptables"). Depuis cette époque, les deux organismes travaillent avec un modèle commun (METRIC), vu la nécessité apparue à l'époque d'une base de travail commune, afin d'éviter les conflits.

C'est aussi à cette époque que le S.E.E.F. devient la Direction de la Prévision au sein du Ministère des Finances.

\*\*\*

Les années 1970 voient le développement de la microéconomie au sein de la Direction de la Prévision, avec un usage intensif de la R.C.B. (Rationalisation des Choix Budgétaires). D'autre part l'informatisation entraîne une rigidification et une mathématisation des études économiques.



Cependant, suite aux échecs des analyses de long terme, dans une période de renversement conjoncturel, la R.C.B. perd du crédit et un travail de réflexion est développé pour réorienter les études vers des objectifs plus modestes. En particulier, on attachera plus d'importance à la réalisation d'études "ex post".

ANNEXE 4

ETUDE DU CAS ANGLAIS  
DES TELECOMMUNICATIONS



Cette annexe se donne pour but de décrire la chronologie des décisions anglaises ayant abouti à la privatisation de British Telecom et à la régulation sous sa forme actuelle, par Oftel.

L'objectif sera de mettre en lumière aussi souvent que possible les différences des approches anglaise et française : il est toutefois nécessaire de signaler, que loin de pouvoir tirer des conclusions catégoriques, nous ne pourrions indiquer que certaines nuances pour différencier ces deux approches, tant les points essentiels de notre thèse se retrouvent inchangés au Royaume-Uni.

\*\*\*

### Une chronologie des événements anglais

Le processus de privatisation de British Telecom (B.T.) va résulter de la combinaison d'une mode économique et d'erreurs grossières de gestion de B.T..

British Telecom est, depuis le début du siècle, une entreprise publique sous la tutelle du Department of Trade and Industry (D.T.I.). Depuis 1978, le Treasury n'intervient plus dans la définition de la politique interne de British Telecom : elle ne fixe que des "external financial limits", enveloppe négociée avec le D.T.I. à l'intérieur de laquelle British Telecom doit se financer.

En réalité, certains parmi nos interlocuteurs ont insisté pour signaler le contrôle de gestion très tatillon a posteriori du Treasury, celui-ci allant même jusqu'à contrôler de façon très détaillée la rentabilité des investissements de B.T..

\*\*\*

Un premier groupe de réflexion ("Carter Committee") est chargé de réfléchir sur l'avenir des Postes et des Télécommunications en Angleterre en 1977 : dans son "report of the post office review committee", il préconise de libéraliser les services terminaux et de diviser les services des Postes et les Télécommunications.

Cette mesure, initialement refusée par les travaillistes, sera reprise dans le B.T. Act de 1981 : le gouvernement a en effet changé d'étiquette ; d'autre part, les utilisateurs court-circuitent de plus en plus souvent le monopole de B.T..

Cette loi attribue donc un nouveau pouvoir au D.T.I. : le pouvoir d'attribuer des licences d'exploitation pour les fournisseurs de services. Le problème devient alors de différencier les services : ceux pour lesquels B.T. gardera le monopole, et les autres, les "services à valeur ajoutée".

\*\*\*

C'est pourquoi, une première étude est confiée au Professeur Beesley, afin de déterminer cette frontière. Celui-ci est connu pour ses idées libérales : il est donc susceptible de donner des réponses acceptables par le gouvernement.

En fait, celui-ci dépasse nettement les intentions du gouvernement, prétextant que la distinction des services à valeur ajoutée est impossible, en proposant une libéralisation de l'exploitation de certains réseaux, et surtout, la revente de capacités de réseaux par un tiers.



Compte tenu des pressions des utilisateurs signalées plus haut, suite à cette étude, le gouvernement décide d'agir et autorise uniquement la constitution de Mercury (qui deviendra concurrent de B.T.), mais interdit la revente de services.

\*\*\*

Durant toute la période 1981-1982, B.T. doit rattraper un retard énorme en matière d'équipement du territoire britannique. Le D.T.I. négocie avec le Treasury un apport de capital en conséquence. Or, il apparaît en Mars 82, que B.T. n'a finalement pas utilisé l'enveloppe qui lui avait été attribuée, mettant le D.T.I. en porte-à-faux : la faute en est alors attribuée aux gestionnaires de B.T..

Le gouvernement Thatcher se décide alors en Mai 1982 à travailler à **une** privatisation de B.T. : en effet, même si les notions de monopoles contestables commencent à faire recette, il semble que cette idée n'apparaisse sérieusement à l'agenda politique qu'à cette époque ; on notera, qu'en plus, on n'a pas encore idée de la forme d'une telle privatisation.

\*\*\*

Une cellule économique travaille alors au sein du D.T.I. pour "comblent le désert".

A la fin de l'été, celui-ci émet le "Bradbury Report", présenté au Premier Ministre, prônant une solution de régulation basé sur le taux de rentabilité (style "Return On Net Capital Employed américain).

Le Pr Walters, conseiller économique du Premier Ministre, rejette cette solution et de son côté propose un autre style de régulation, basé sur le volume de la production de services de B.T..

Le D.T.I. critique violemment cette proposition, la prétendant dangereuse en cas de récession du secteur des Télécommunications.

Ainsi naît une opposition irréductible entre les deux expertises économiques. C'est pourquoi, il est alors fait appel à un troisième économiste, le Pr Littlechild, auquel est confié une mission d'arbitrage entre les deux propositions. La seconde version de ses études proposera, un troisième style de régulation : il consiste à contrôler la croissance des prix d'un "panier de services" pré-déterminé ; ce taux de croissance sera inférieur au taux général de l'inflation de X %. La constitution du panier, ainsi que la valeur de X sera négociée tous les cinq ans, en fonction de la croissance attendue du secteur.

Cette "idée" d'économiste est en fait une ancienne proposition de la Mergers and Monopolies Commission, lorsque celle-ci avait du statuer vers 1975 sur le monopole des préservatifs masculins !

Dans la proposition de Littlechild, le panier devait comporter un minimum de services (en particulier, en ce qui concerne la téléphonie vocale, les communications locales uniquement) pour une efficacité optimale.



Loin de retenir toutes les propositions de Littlechild, le gouvernement gardera néanmoins ce principe du R.P.I. (Rate of Price Increase) - X : il élargira notablement la composition du panier.

\*\*\*

D'autre part, malgré la volonté affichée de libéraliser le secteur des Télécommunications, un seul concurrent sera autorisé sur les réseaux : Mercury. En effet, l'Etat partage les actions de cette compagnie avec Cable and Wireless, majoritaire. L'Etat désirant cependant céder ses participations dans Mercury, et d'autre part, souhaitant céder 51% des actions de British Telecom, à un prix suffisamment élevé essaie donc de ménager les intérêts des deux concurrents.

Depuis le British Telecommunications Act de 1984, le D.T.I. conserve tout pouvoir de décision en matière de Télécommunications. Oftel (Office of Telecommunications) joue quasi-exclusivement un rôle de conseiller auprès du D.T.I., et peut saisir la Mergers and Monopolies Commission en cas d'abus de position dominante de la part de B.T.. C'est une arme dont il use fréquemment, pour avoir accès à des données comptables de British Telecom, et contrôler d'éventuelles subventions croisées entre services régulés et non-régulés.

De même, à l'intérieur d'Oftel existe une cellule économique, dont le rôle est de conseiller Brian Carsberg, Président d'Oftel.

\*\*\*

### Des nuances anglaises

. "Trust but not commitment" : telle est la devise fréquemment utilisée par les économistes, pour qualifier l'attitude des hommes politiques vis-à-vis de leurs conseils. Ainsi, la plupart des conseillers perçoivent de la même façon ce rôle d'"advisor": leur rôle est de conseiller l'homme politique suivant l'objectif qui a été assigné par ce dernier, tout en défendant son propre point de vue, ne se sentant toutefois pas engager son honneur de conseiller. L'homme politique est tout à fait libre de retenir ou rejeter les conclusions de l'économiste (universitaire, consultant,..).

. Débat public : il est frappant de constater, que la moindre décision importante est accompagnée d'une procédure de "public enquiry" : pour la révision récente du panier de services, et du niveau de X, Oftel a diffusé un premier document afin de susciter des réactions multiples. Après six mois, un nouveau papier est diffusé pour faire état des résultats de cette consultation. Après un examen un peu plus précis, on constate que cette procédure est purement conventionnelle, et consiste à créer une légitimité démocratique qui peut être illusoire. En réalité, le résultat adopté sera issu de nombreuses négociations et marchandages entre Oftel et British Telecom, avalisé par le D.T.I. in fine. On retrouve donc le même style de mécanisme de décision qu'en France. La procédure parlementaire est équivalente : une Note Verte suscite les premières réactions ; une Note Blanche récapitule les points acquis et sont pris en compte dans la loi finale, mais le Parlement n'est qu'un des pôles entrant dans la décision finale.

. On a pu noter dans le récit ci-dessus, que les économistes se sont surtout battus sur le mode de régulation à retenir, c'est-à-dire sur des *concepts*.. Même, une fois le concept de R.P.I. - X retenu, la lutte économique porte sur la composition

du panier de services. On peut ainsi apporter crédit aux économistes d'avoir dans ce cas avancé des concepts peu pratiqués, d'avoir tenté de les définir précisément, même si la décision de privatisation de British Telecom, comme la décision de conserver une structure de duopole pour l'exploitation des Télécommunications - anti-économique, aux yeux des libéraux purs-, n'ont pas été réellement inspirés par eux.



## Liste des rendez-vous

### *Ministère des Finances*

#### **Direction de la Prévision**

Didier Maillard : Sous-directeur de la Sous-Direction B

Philippe Koebel : Sous-Direction B

Chef du bureau "Equipement, Transports, Energie"

Paul Champsaur : Sous-directeur de la Sous-Direction A

Frédéric Gagey : Sous-Direction B

Chef du bureau "Industrie"

Jean Philippe Cotis : Sous-Direction A

Chef du bureau de "Politique économique"

Alain Chappert : Sous-Direction C

Chef du bureau "Services et Commerces"

#### **Direction du Budget**

Denis Maugars : Chef du Bureau "Recherche-P.T.T.-Filière électronique"

Yves Jourde : Chef du bureau "Défense"

M. Buro : Chef du bureau Transports

#### **Direction du Trésor**

Thierry de Mazancourt : Ingénieur des Mines

Xavier Musca : Inspecteur des Finances

#### **Inspection Générale des Finances**

Jacques Dulière : Inspecteur Général des Finances

### *Ministère de l'Industrie*

#### **B.R.G.M.**

Claude Mandil : Directeur Général

#### **CEPII**

Jean-Michel Charpin : Directeur du CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales)

#### **Direction Générale de l'Industrie**

Luc Oursel : Direction du Gaz, de l'Electricité et du Charbon

Chef du service de l'Electricité

Laurent Voignac : Service des biens de consommation

#### **Annales des Mines**

Michel Matheu : Rédacteur en Chef

### *Ministère des Transports*

M. Massoni : Direction des Transports Terrestres

M. Naessany : prédécesseur de M. Massoni

**Ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace****Direction de la Réglementation Générale**

Alain Vallee : Responsable du groupement d'Affaires Economiques et Internationales"

**France Telecom**

Jean-Paul Cottet : Directeur à la Direction Opérationnelle des Télécommunications de Melun

Philippe Bodin : Responsable S.P.E.E.S. (Service de la Prospective et des Etudes Economiques)

Etienne Turpin : C.N.E.T., Responsable du service économique

**Ministère de la Défense**

M. Ruel : Délégation aux études générales

Ingénieur général Crémieux : DRET

I/C Roger : DRI (Direction des Relations Internationales)

Général Brutin : EMA (Etat-Major des Armées), Plan Programme Espace

I/C Deguest : SCAI (Service Central des Affaires Industrielles)

I/C Lievens : DGA (Délégation Générale pour l'Armement), Mission Plan Programme Budget

M. Martinez : Délégation aux études générales

**Ministère de l'Education Nationale****E.N.S.A.E**

Nicolas Curien : Directeur-adjoint

**Université Paris I**

David Encaoua : Professeur d'Economie

**Université PARIS IX (L.E.G.O.S.)**

Claude Le Pen : Professeur d'Economie

**Institut d'Etudes Politiques**

Jean-Jacques Rosa : Professeur d'Economie

**Autres organismes****Centre d'économétrie de l'Ecole Polytechnique**

Claude Henry : Centre d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique

**Direction de la Pharmacie et du Médicament**

Didier Lacaze : Sous-Directeur à la Sous-Direction de la Politique Economique du Médicament

**CEPII**

Jean-Michel Charpin : Directeur du CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales)

**Droit et informatique**

Jean-Pierre Chamoux : Président



**L'EXPANSION**

Philippe Lefournier : Responsable du Service Economique

**E.D.F.**

Christian Stoffaës : Directeur adjoint de la direction de l'économie, de la prospective et de la stratégie

**REXECO**

Jacques Plassard : Président

**S.N.I.P.**

Patrice Bertin : Responsable du service économique

J. Malègue : Responsable des relations extérieures

**Commission Intergouvernementale du Tunnel**

M. Mayer : Inspecteur Général des Finances

**SNCF**

M. Berlioz : Services des études économiques

Hervé de Tréglodé : Direction Générale

M. Walrave : Directeur général adjoint

**CCI d'Amiens**

M. Gouranton : Secrétaire général de l'association TGV-Normandie -Picardie

**DATAR**

M. Looses

***Bruxelles*****D.G.XIII**

M. Nicholas Costello

Mrs Alison Birkett

**D.G.IV**

M. de Cockeborne

***Londres***

Bruce Laidlaw : ex-Economic Advisor to the Telecommunications Division of the D.T.I. (Department of Trade and Industry)

Malcolm Bradbury : Senior Economic Advisor of the Telecommunications Division of the D.T.I.

Pr Michael Beesley : Professor of Economics at the London Business School

Alan Bell : Chief of Oftel's economic branch

M. Stannard : Treasury, in charge of transports'budget

Marcus Brooks : Private Secretary of Pr Michael Carsberg, President of Oftel

M. Southgate : British Rail, Director Channel Tunnel Project

John Castree : British Rail, Strategy Manager

M. Robertson : Dept. of Transports, Railways directorate

M. Goote : Eurotunnel, Marketing Director

Alain Bertrand : Eurotunnel, Directeur général chargé d'exploitation

M. Gorodiche : Eurotunnel, Directeur commercial et marketing

Tony Gueterbock : Eurotunnel, Public relations

Brian Angers : Eurorail

Nike Wakefield : Warburd bank, director

J. Scott : Warburd bank, director



## Bibliographie

### Livres ou documents généraux

- M. Allais : "La formation économique de l'ingénieur"
- M. Beesley : "Transport research and Economics"
- M. Berry : "Technologie de l'invisible"
- G.R. Boynton/ C. Deysenberg : "Models of the economy implicit in public discourse"
- E. Cohen/M. Bauer "Les grandes manœuvres industrielles"
- N. Curien : "Le calcul économique"
- J. Donzelot/P. Viveret : "Evaluer les politiques publiques" ( Esprit / Octobre 1989 )
- H. Dumez : "Diriger l'économie : l'Etat et les prix en France (1936-1986)"
- F. Fourquet : "Les Comptes de la Puissance"
- GRETU : "Une étude économique a montré"
- D. Henderson : "Innocence and design : influence of economic ideas on public policies"
- C. Henry : "La microéconomie comme langage et enjeu de négociations" (Rationalité et comportement économique, Revue économique, Vol 35, N°1 (1984))
- "Investment projects and natural resources. Economic rationality in Janus role"
- "Efficacité économique et impératifs éthiques : l'environnement en co-propriété"
- "Choix autoroutiers et calcul économique"
- "Microeconomics and public decision making, when geography matters"
- "Ménager la liberté future de choisir"
- La Jaune et la Rouge N° ? : "Les Sciences de la gestion"
- P. d'Iribarne : "La logique de l'honneur"
- P. Massé : "Choix d'un investissement à EDF"
- M. Matheu : "Les politiques incitatives françaises en faveur des PMI ou comment tuer une action politique inévaluable"
- J.C. Milleron : "Calcul économique et décisions publiques"

M.M.C. (Mergers and Monopolies Commission) : "The role of the M.M.C. : the conference on Competition, Acquisitions, Buy Outs and Public Policy"

P. Mongin : "Modèle rationnel et modèle économique de la rationalité" (Rationalité et comportement économique, Revue économique, Vol 35, N°1 (1984))

T. de Montbrial : Introduction du "Cours d'Economie de l'Ecole Polytechnique"

Office of Fair Trading : "Anti-competitive practices : a guide to the provision of the Competition Act 1980"

J.M. Oury : "Economie politique de la vigilance"

"Vers une nouvelle économie de l'entreprise" (Gérer et Comprendre N°11)

J. Padioleau : "L'Etat au concret"

D. Poulin : "L'introduction et la diffusion d'une innovation technologique en milieu hospitalier en France : le processus décisionnel" (Thèse de 3ème cycle de recherche en gestion)

C. Riveline : "L'enseignement du dur et du mou"

P. Roqueplo : "Cabinet ministériel"

C. Stoffaes : "Fins de Mondes"

T. Vedel : " L'analyse politique appliquée aux Télécommunications" (Le Communicateur / Avril 1989)

G. Yarrow/J. Vickers : "Privatization : an economic analysis"

S. Zillhardt : " L'analyse politique face à l'analyse économique : débats" (Le Communicateur/ Avril 89)

## **Etudes**

F. Gagey : "Dégradation et redressement de la situation des entreprises françaises entre 1973 et 1986 : un essai de synthèse" (Economie et Prévision, ?)

## **. Le TGV**

P. Mayer : "Les liaisons fixes à travers la Manche"

P. Metge et J.Y. Potel : "Les régions du Nord de la France et le tunnel sous la Manche" ( ACT 1987 )

Annales des Mines : "Le tunnel sous la Manche". Mai 1988

Note DP 10 dec 85: "Projets transmanche : éléments d'évaluation économique"

Note DP 19 mars 82 : "liaison fixe transmanche : les études complémentaires nécessaires"



Note DP 15 avril 82: "Le projet de tunnel sous la Manche : aspects économiques"

Note DP 8 nov 85 : "Evaluation macroéconomique des différents projets de liaison fixe transmanche"

Groupe d'évaluation français 29 nov 85: "Liaison fixe à travers la Manche"

Ministère des Transports 14 mars 86: "Liaison fixe à travers la Manche"

Note DP 2 déc 86 : "Note sur le dossier adressé par M. Sherwood président de la société Sealink aux éventuels souscripteurs du projet Eurotunnel"

Contrat de plan Etat/SNCF 1985-1989

Loi du 30 déc 82 "LOTI"

Memorandum to House of Commons-Transport Committee- 7th May 1990

Rail Europe "The best concept for the high speed rail link between London and the channel tunnel". March 90

"Private Finance for Roads : Government response to consultation on "New Roads by New Means"". April 90

Dept. of the Environment : "The Channel Tunnel" Sept 73

Note DP 21 Nov 83 : "Le projet de TGV Atlantique"

Rapport SNCF 1974

"Rapport préliminaire du groupe tripartite France Belgique Allemagne relatif à la liaison rapide Paris Bruxelles Cologne" .Juillet 84

"Note relative à l'état d'avancement de la 2ème phase des études de la liaison rapide PBK/A". Janvier 86

"Projet de desserte du Nord-Ouest de l'Europe par train à grande vitesse. Etude préalable" .Septembre 86

Rapport PBK/A de Décembre 86

Note DP: "Note sur le projet de TGV Nord: Synthèse des analyses microéconomiques"

Rapport de la commission d'études des tracés du TGV Nord .Avril 87.

Livre blanc d'Amiens : "Pour un TGV Nord-européen avec liaison transmanche profitant à l'ensemble du Nord de la France"

Note DP 24 Aout 87 : "A propos du TGV Nord"

Rapport à Monsieur le Ministre sur la desserte de l'aéroport de Roissy par le TGV Nord . 26 Aout 87.

Rapport PBK/A .Octobre 87

Plaquette d'Amiens : "Tracé du TGV Nord-européen; Commission "Méhaignerie"".Fev 88

Note rouge d'Amiens : "Tracé du TGV Nord-européen; Note de synthèse".Juin 88

### *. La Défense*

Loi de programmation militaire du 10 janvier 1990

Article "Conduite des programmes d'armement" 1990. I/C Lievens

Instruction générale sur le déroulement des programmes d'armement. 7 mai 88

"L'administration française des armées : Une bureaucratie incontrôlée et incontrôlable" . Amiral Sanguinetti.

"Calculs économiques et choix militaires". Nicolas Curien et Jacques Lesourne.

"Calculs économiques et décision d'investissement"Jan 89 . Nicolas Curien

DEG. Mission pour l'introduction du calcul microéconomique . "Historique et activités . Janvier 87-Juin 88"

### *. Le Médicament*

J. Dangoumau/G. Johanet : "Industrie pharmaceutique : le pétrole Vert" (Industrie et Santé N°134)

F. Gagey : "L'industrie chimique et pharmaceutique française dans la perspective de 1992"

A. Giraud : "La maîtrise des dépenses de santé aux Etats-Unis : réglementation ou concurrence" (Revue française des affaires sociales, N°2, Avril-Juin 1988)

I. Giri/M. Schmidt : "Les enjeux de la fixation du prix du médicament"

C. Huttin : "Le médicament : contraintes et enjeux d'un marché" (Notes et études documentaires N°4883, 1989)

C. Le Pen : "Réglementation des prix et formes de la concurrence dans l'industrie pharmaceutique" (Revue économique, Nov 88, Vol 39,N°6)

J.J. Rosa : "Le médicament en économie de marché"

S.N.I.P. (plaquettes) : "Les prix des spécialités pharmaceutiques remboursables dans la C.E.E."

"La consommation pharmaceutique : comparaison internationales"

"Les médicaments en France : chiffres clés"

"Le médicament : un facteur d'économie pour la Sécurité Sociale"

"L'industrie pharmaceutique : une industrie de recherche"



“La réalité de l'industrie pharmaceutique”  
 “Ce que veulent savoir les français : Santé, Médicament, Industrie Pharmaceutique”  
 “L'industrie pharmaceutique répond aux français”  
 “L'industrie pharmaceutique : ses réalités”  
 “Industrie pharmaceutique : stratégies pour demain”  
 “Le programme de l'industrie pharmaceutique : une chance pour la France”

+ “Le prix de la Santé”, (Heinz Redwood/Adam Smith Institute)

**. Les Télécommunications**

J. Arlandis/G. Lafarge/A. Vallée : “Choisir une structure de marché en connaissance de cause” (Le Communicateur/ juillet 1987)

M. Beesley : “Liberalization of the use of British Telecommunications Network”

M. Beesley/ B. Laidlaw : “The future of Telecommunications”

P. Beglin/L. Benzoni/V. Marcel/R. Suider/J. Thibon : “La société Mercure de France” (Le Communicateur / juillet 1987)

E. Brenac/Y. Toussaint/G. Paye : “Une politique en dérive : la D.G.T. et le plan câble”

Commission des Communautés Européennes, Direction Générale XIII : “Livre Vert sur les Télécommunications”

“Commentaires sur le Livre Vert - état en février 1988”

“Mise en application du Livre Vert sur le développement du Marché Commun des services et équipements de télécommunications.

Etat des discussions et propositions faites par la Commission”

N. Curien/ M. Gensollen : “L'ouverture des réseaux : planification ou concurrence dans les télécommunications et d'autres services publics”

“ Economie des réseaux : la mutation des Télécommunications”

“La déréglementation des réseaux de télécommunications” (le Communicateur : juillet 1987)

D. Encaoua : “Réglementation et concurrence : quelques éléments de théorie économique” (Economie et Prévision N°76)

D. Henriot/M. Volle : “Vers une différenciation des services” (Le Communicateur/ juillet 1987)

P. Koebel/D. Encaoua : “Réglementation et dérèglementation des Telecommunications : leçons anglo-saxonnes et perspectives d'évolution en France”

“La déréglementation des Télécommunications : analyse de quelques évolutions”

H. Lepage : "Théorie économique et Télécommunications : l'approche libérale"

S. Littlechild : "Regulation of British Telecommunications profitability"

Oftel : "Annual reports" (1984/1985/1986/1987/1988)

"Oftel News"

"The regulation of British Telecom's prices : a consultative document"

"Statement : the control of British Telecom's prices : a statement issued by the D.G.T."

"Working paper N°1 : a method for determining the optimal balance of prices for telephone services, by P. Culham"

"Working paper N°2 : international comparisons of telephone charges, by M.E. Mc Dowell"

"Working paper N°3 : responses to Oftel's consultative document on the future regulation of British Telecom's prices"

H. Prévot : "Rapport Prévot sur les Télécommunications"

J.M. Rausch/P. Laffitte : "Rapport d'information" fait au nom de la mission d'information sur l'avenir des Télécommunications en France et en Europe, autorisée par le Sénat le 11 Juillet 1986 en application de l'article 21 du règlement

P. Salin : "Voies pour une libéralisation des Télécommunications" (Le Communicateur / juillet 1987)

S.P.E.E.S. : "La lettre su SPEES : l'Europe des Télécommunications"

Sur le sujet de la déréglementation existe un dossier épais, ouvert au public, consultable au Centre de Documentation de la Direction à la Règlementation Générale, au ministère des Postes/Télécommunications et de l'Espace

De nombreuses études de la Direction de la Prévision ont été consultées, soit sur des sujets généraux, soit sur des sujets touchant aux trois cas étudiés. Elles ne sont cependant pas accessibles au public, sauf lorsqu'elles sont éditées dans "Economie et Prévision".