



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



ACTION N°10 PUBLIQUE

Recherche et pratiques

Les transformations récentes de l'action publique modifient les frontières et les relations entre public et privé, central et local, européen et national. Elles redéfinissent également les politiques publiques dans leur articulation avec les dispositifs de gestion mobilisés par l'État. Le processus de financiarisation des politiques publiques s'illustre doublement dans cette nouvelle façon de penser l'action publique, car il concerne à la fois l'organisation des circuits de financements – nationaux et internationaux – et les outils de gestion développés par l'État. Cette financiarisation s'observe notamment dans l'essor de pratiques, de théories et d'instruments nés dans le secteur financier et utilisés désormais pour revisiter des questions qui en sont *a priori* très éloignées (sociales, environnementales, éducatives, culturelles...). C'est à l'introduction et à la discussion de ces questions que s'intéresse ce nouveau numéro d'*Action publique. Recherche et pratiques*.

ACTION N°10 **PUBLIQUE**

Recherche
et pratiques

Directrice de la publication :

Virginie Madelin, *directrice générale de l'IGPDE*

Rédacteurs en chef :

Marcel Guenoun, *directeur de la recherche (IGPDE)*

Jean-Gabriel Plumelle, *chargé d'études en gestion publique internationale (IGPDE)*

Secrétaires de rédaction / rédacteurs spécialisés :

Edoardo Ferlazzo, *chargé d'études et de diffusion des savoirs (IGPDE)*

Coordonnateur de la publication :

Jean-Gabriel Plumelle, *chargé d'études en gestion publique internationale (IGPDE)*

Design graphique

Studio graphique (SG-SIRCOM) du ministère de

l'Économie, des Finances et de la Relance

Mise en page

Jouve

Relecture

Jouve et par Nadine Bernet, correctrice à l'IGPDE

Si vous souhaitez recevoir par courriel la revue

Action publique. Recherche et pratiques,

rendez-vous sur le site

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications>

pour vous inscrire à notre liste de diffusion

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135

recherche.igpde@finances.gouv.fr

@Igpde_Gp

Youtube.com/igpde

Sommaire

4 L'éditorial

PAR VIRGINIE MADELIN

5 La financiarisation des politiques publiques. Trois cas exemplaires

VINCENZO BUFFA, EVE CHIAPELLO, OCÉANE RONAL,
ANTONIN THYRARD

15 Les local government funding agencies (LGFA) : vers une financiarisation de l'action publique locale ?

EDOARDO FERLAZZO

25 La Note réactive : en Suède, le Social Impact Bond pour financer l'action sociale par les marchés financiers

PAUL COUDOURNAC

29 L'œil du chercheur

Éditorial

par VIRGINIE MADELIN



Virginie Madelin
Directrice générale
de l'Institut de la
gestion publique et
du développement
économique

Les transformations récentes de l'action publique modifient les frontières et les relations entre public et privé, central et local, européen et national. Elles redéfinissent également les politiques publiques dans leur articulation avec les dispositifs de gestion mobilisés par l'État.

Le processus de financiarisation des politiques publiques illustre doublement cette nouvelle façon de penser l'action publique, car il concerne à la fois l'organisation des circuits de financements – nationaux et internationaux – et les outils de gestion développés par l'État. Cette financiarisation s'observe notamment dans l'essor de pratiques, de théories et d'instruments nés dans le secteur financier et utilisés désormais pour revisiter des questions qui en sont *a priori* très éloignées (sociales, environnementales, éducatives, culturelles...).

C'est à l'introduction et à la discussion de ces questions que s'intéresse ce nouveau numéro d'*Action publique. Recherche et pratiques*. D'abord avec trois cas d'études « exemplaires » de financiarisation des politiques dans l'article de Bugga, Chiapello, Ronal & Thyraud, ensuite avec la description par Edoardo Ferlazzo des origines et du développement de l'Agence France Locale, instrument de gestion de la dette publique locale qui inscrit la France dans la tendance internationale à créer des *local government funding agencies*. Enfin avec une *Note réactive* sur le financement de l'action sociale par les marchés financiers en Suède.

Très bonne lecture.

La financiarisation des politiques publiques. Trois cas exemplaires

Par Vincenzo BUFFA, Eve CHIAPELLO, Océane RONAL,
Antonin THYRARD

Cet article cherche à définir et à mettre en évidence le processus de financiarisation des politiques publiques qui a accompagné la financiarisation de l'économie au cours des deux dernières décennies. Ce processus, qui peut être décrit de multiples manières (poids des marchés financiers, dématérialisation, inventivité de l'ingénierie financière, etc.), transporte avec lui des conceptions du monde, des méthodes pour penser les problèmes, des techniques de calcul et des principes de décision particuliers.

Financiariser une politique publique consiste à transformer le langage et les instruments qui l'organisent et à y importer des pratiques et des modes de pensée issus du monde financier, une transformation qui accompagne une intensification des connexions entre politiques publiques et monde de la finance privée et qui redessine les contours de l'action publique.

Dans cet article, nous présentons trois cas exemplaires de financiarisation marqués par la volonté de développer des politiques publiques prenant appui sur des acteurs financiers privés au travers notamment de montages financiers permettant une hybridation public-privé des flux de financement. Il s'agit dans les trois cas de construire des circuits financiers alternatifs destinés à mobiliser l'argent privé de façon volontaire, par opposition à des formes coercitives comme la conversion obligatoire de dépôts en obligations d'État ou encore l'impôt. La financiarisation des politiques publiques requiert un travail conséquent tant idéologique, visant les conceptions de l'action publique, que socio-technique de transformation des dispositifs de gestion, dont les conséquences sur les transformations de l'action publique méritent d'être réfléchies.

Trois cas de financiarisation des politiques publiques

Présentation des cas d'études

Cet article ne cherche pas à documenter le rôle des politiques publiques dans le développement de la financiarisation de l'économie (la financiarisation *par* les politiques publiques), ce qui nous emmènerait vers une étude de la réglementation bancaire ou de la politique monétaire, mais à participer à l'étude de la financiarisation des politiques publiques. Nous nous intéressons en priorité à des politiques massivement et historiquement financées par des ressources budgétaires qui depuis quelque temps sont réagencées pour rendre possible l'attraction de fonds privés. Nous évoquons dans ce texte une politique européenne (de développement régional) et deux politiques de l'État français, l'une relevant de la politique étrangère (d'aide au développement), l'autre à destination nationale (d'innovation sociale).

Le premier cas vise la part croissante des fonds structurels et d'investissement européens (FESI)

utilisée sous la forme de ce qui est désigné par le terme d'« instruments financiers » (IF). Ces derniers utilisent l'argent public pour accorder des prêts, prendre des participations dans des entreprises ou offrir des garanties à des acteurs financiers privés¹. Les premières expérimentations d'IF dans les FESI sont initiées en 1993. Portés par une rhétorique les présentant comme plus économes et mieux contrôlés que les subventions, les IF sont activement promus par la Direction des politiques régionales de la Commission européenne (DG Regio) et la Banque européenne d'investissement (BEI). Ils sont d'abord proposés aux partenaires locaux de la Commission pour remplacer les subventions aux entreprises. La crise de 2008 représente un tournant entraînant un fort développement du recours aux IF. Les gouvernements suivent alors la DG Regio dans sa proposition d'ouvrir l'usage des IF à tous les objectifs poursuivis par les politiques structurelles, c'est-à-dire à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'économie sociale, à la recherche, à l'énergie et aux questions climatiques là où ils étaient auparavant uniquement destinés à la compétitivité

¹ Le volume des FESI a crû dans le temps et représente aujourd'hui le tiers du budget de l'Union

européenne (UE), soit 340 milliards d'euros sur la période 2014-2020.

des entreprises traditionnelles. En 2014-2020, les acteurs locaux ont alloué 20 milliards d'euros issus des FESI (et autant de cofinancements locaux) à des instruments de prêts, garanties et participations, contre 10 milliards au cours de la période précédente. Pour 2021-2027, ces montants devraient encore croître.

Le deuxième cas se rapporte au choix d'augmenter de façon significative la part d'aide au développement française délivrée par la voie de l'investissement en capital (ou PE : *private equity*). Depuis la création de la Proparco² en 1977, société financière filiale de l'AFD³ exclusivement dédiée au financement du secteur privé, la prise de participation minoritaire et temporaire, à conditions de marché, dans des entreprises privées fait partie des moyens d'action possibles de l'aide au développement française (Ducastel, 2019). Pour autant, ce n'est qu'au cours des dernières décennies que ce canal de financement a pris une place grandissante. Au niveau international, c'est la première conférence sur le financement du développement à Monterrey en 2002 qui introduit la nécessité d'adjoindre des flux financiers privés aux efforts publics en faveur du développement. La même année, le groupe AFD décide de relancer ses activités de PE via Proparco afin d'inciter à l'investissement privé sur les territoires bénéficiaires d'aide. Proparco constitue à ce titre l'une des nombreuses institutions financières de développement qui se sont développées dans le monde à l'instar de la plus puissante, la SFI⁴, filiale de la Banque mondiale créée en 1956. L'activité de PE de Proparco entame alors une phase de croissance rapide nécessitant la création d'une équipe dédiée aux « Fonds propres et participations » ainsi que deux augmentations de capital en 2002 et 2008 (cette dernière souscrite à 43 % par des actionnaires privés). En 2008, le groupe crée encore le Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA) pour un montant de 250 millions d'euros. Ce fonds souverain constitue un dispositif de politique publique inédit dans la boîte à outils française, renforcé depuis 2017 par une stratégie visant à quintupler les volumes d'engagements en PE de Proparco à l'horizon 2020.

Le troisième cas est celui des contrats à impact social (ou CIS, une adaptation française de

l'invention britannique des *social impact bonds*). Il s'agit de montages financiers agencant un commanditaire (souvent un acteur public) et des investisseurs privés pour le financement des programmes sociaux. Les CIS font évoluer un autre instrument de financement des services sociaux, les contrats liés aux résultats (*payment by results*, PbR). Les PbR permettent de lier les paiements prévus pour les prestataires de services avec des objectifs préalablement définis, les prestataires n'étant payés par les pouvoirs publics que s'ils atteignent les résultats sociaux prévus. Ce montage avait été critiqué comme mettant en danger la stabilité financière de prestataires, souvent associatifs ou coopératifs, mis en situation de devoir supporter le risque de « faillite » d'une intervention sociale. L'idée des CIS est d'ajouter au montage un autre acteur capable d'assumer ces risques financiers, un « investisseur », qui ne sera remboursé par la puissance publique que si le prestataire de services sociaux atteint ses objectifs sociaux. Les investisseurs financiers sont donc appelés à préfinancer les opérations et à encaisser les PbR en cas de succès. Après une première expérimentation britannique en 2010, les CIS sont testés dans d'autres pays. La France rejoint ce mouvement en 2016 avec la parution d'un appel à projets interministériel attirant une soixantaine de candidatures⁵, dont 13 sont retenues. Les porteurs de ces projets ont ensuite initié un parcours en vue d'une possible contractualisation avec l'État, l'appel à projets ne conduisant pas à un engagement financier public, mais à une labellisation attestant de la conformité des projets au modèle. Il existe actuellement 8 CIS signés et 3 à l'étude. En 2019 a été annoncée l'ouverture d'un Fonds de paiement aux résultats (FPR) qui devrait systématiser et simplifier l'engagement financier des pouvoirs publics dans les CIS.

Effet de levier et retour sur investissement

Ces trois exemples sont autant de cas de financiarisation de politiques publiques, dans la mesure où leurs concepteurs cherchent à faciliter la mise en œuvre de politiques consommant peu – au moins à court terme – de ressources budgétaires grâce à

2 Société française de promotion et de participation pour la coopération économique.

3 Agence française de développement. Il s'agit de la banque française de développement.

4 Société financière internationale (ou IFC : International Finance Corporation).

5 <https://www.economie.gouv.fr/lancement-lappel-a-projets-interministeriel-contrat-a-impact-social-par-martine-pinville>

un enrôlement actif de ressources d'investisseurs privés. Dans le cas des IF des FESI européens, il s'agit d'utiliser les fonds structurels pour prêter ou investir dans des activités jugées importantes des régions européennes, ou pour accompagner des investisseurs qui le feraient en leur offrant des garanties. Ces montages sont justifiés par une rhétorique de « l'effet de levier », selon laquelle l'argent public investi aurait un effet multiplicateur sur l'argent privé, l'ensemble permettant en définitive d'orienter vers des objectifs de politique publique des montants bien supérieurs à ce que l'argent public parviendrait à faire seul. Dans le cas du PE de développement, si les ressources utilisées ne sont pas des ressources budgétaires, mais des ressources principalement levées sur les marchés avec la garantie qu'apporte l'État à sa banque de développement, il s'agit, de même, de réaliser des investissements en capital dans des entreprises pour inciter les détenteurs ou gestionnaires de capitaux privés à co-investir. Enfin dans le cas des CIS, si l'acteur public est engagé par contrat, les

ressources budgétaires ne seront prélevées que l'année de terminaison du contrat et non l'année de signature.

Une autre marque de la financiarisation de ces politiques est la promesse de pouvoir bénéficier d'un retour sur investissement et donc de pouvoir réemployer l'argent public pour faire plus. Dans le cas des IF et du PE, l'argent investi est censé revenir un jour dans les poches publiques et l'argent mis en garantie n'est pas censé être consommé. Les CIS, quant à eux, ne peuvent certes pas annoncer un retour sur investissement classique pour l'acteur public, mais leur développement s'accompagne de l'anticipation de « coûts évités », une prestation de services réussie étant réputée permettre des économies futures (par exemple éviter de verser des prestations chômage) qui peuvent alors être partagées entre le secteur public qui est le payeur en dernier ressort de la prestation et le secteur privé qui en avance le coût.

La financiarisation en pratiques

Nous montrons dans cette partie que l'adoption de ces pratiques financiarisées suppose des changements, très concrets et souvent simultanés, dans les dispositifs et les procédures de description et de mise en œuvre des politiques publiques. Ce « travail de financiarisation » (Chiapello, 2017) repose sur un cadrage particulier des problèmes publics et l'adoption de montages contractuels et de modes d'évaluation propres à la finance conduisant à la réorganisation des flux financiers.

Les problèmes publics cadrés comme « problèmes de financement »

Dans les trois cas étudiés, le problème public y est essentiellement posé en termes d'insuffisance des ressources nécessaires dans un contexte budgétaire public contraint. Ce dernier induit la nécessité d'aller chercher l'argent là où il se trouve, *i.e.* auprès du secteur privé, une démarche d'autant plus acceptable qu'il s'agit d'inciter et non de prélever. Ce cadrage particulier est manifeste dans la littérature administrative ainsi que dans les débats, formels et informels (cf. Encadré ci-dessous).

L'enjeu d'« efficacité » ou d'« efficience » des politiques publiques envisagé notamment dans un rapport de performance dépenses/résultats est également omniprésent dans ces discussions. Il amène à repenser les conditions de « bonne gestion » des deniers publics davantage en termes de *rentabilité* (qu'elle soit financière ou « sociale ») que de *service*.

La financiarisation relève ainsi d'une succession de « couplages » entre des solutions et des problèmes publics (Zittoun, 2013), réalisés par des acteurs financiers internes aux institutions publiques (banquiers publics, administrateurs financiers) ou évoluant à leur lisière (consultants, experts). Par leurs travaux formels (rapports, missions) ou informels (sociabilité), ils produisent des récits où la finance permet à l'action publique d'avancer face aux enjeux à solutionner.

Un cadrage financiarisé : la finance au secours des Fonds structurels et de la construction européenne

Les problèmes de l'Union européenne sont régulièrement ramenés à la difficulté de financer tout ce qui le mérite. Le rapport McDougall d'avril 1977⁶ insiste ainsi particulièrement sur le « problème du financement » des politiques nouvelles de la CEE (p.14) que cette dernière pourrait partiellement résoudre en mobilisant au mieux les instruments financiers de la BEI (p. 67). Entre autres mesures, il s'agit de rendre le budget européen « puissant » (*high-powered*).

Ce même discours imprègne toujours les écrits et les mots des promoteurs des instruments financiers européens, à l'image de cette consultante, ancienne salariée de la BEI, interrogée lors d'un événement consacré aux IF, pour qui l'écart entre la tâche à

accomplir et les ressources disponibles pour y parvenir rend les IF d'autant plus nécessaires qu'ils semblent plus optimaux :

« [L'UE a] des moyens limités et des besoins illimités... Je pense que les policymakers ont juste décidé de faire au mieux avec les ressources à disposition. Et avec les instruments financiers, c'est possible de le faire en recyclant les fonds. On peut provisionner plus de budget qu'avec des subventions. »

* McDougall, Donald, (1977). "Report of the Study Group on the Role of Public

Finance in European Integration", Commission des Communautés européennes, Bruxelles.

Des montages et des modes d'évaluation propres à la finance

Si les modes de raisonnement public se financiarisent, ils prennent corps au travers de techniques d'évaluation et de montages financiers très classiques dans la finance privée qui se trouvent adoptés par le secteur public.

Dans le cas de l'aide au développement, l'enrôlement du secteur privé s'opère concrètement par la mise en œuvre d'un dispositif financier intermédiaire par des professionnels de la finance et axé sur la rentabilité des capitaux (cf. Encadré ci-dessous). De même, dans le cas des IF des FESI, l'argent des IF est confié localement par les autorités de gestion à des intermédiaires financiers, sociétés de gestion d'actifs ou succursales locales de banques, en charge de réaliser les investissements publics, d'accorder des prêts ou des garanties⁶.

⁶ Voir par exemple l'organisation en Occitanie qui repose sur l'emploi de deux sociétés de gestion d'actifs (M-Capital Partners, Irdi Soridec Gestion) pour l'investissement en capital, une association (Crealia Occitanie) pour les prêts aux TPE

innovantes et divers établissements financiers (Banque Populaire, Caisse d'Épargne, Crédit Agricole) pour les garanties de prêts. <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/projets/foster-financer-les-pme-en-occitanie> ; <https://www.laregion.fr/foster>

FISEA, le fonds de fonds de l'aide au développement

Le Fonds de soutien aux entreprises en Afrique, lancé en 2008 par l'AFD, reprend la technique juridico-financière du fonds d'investissement, mise au point par les gérants de fonds privés. Recevant des fonds publics de son investisseur (ici l'AFD), FISEA est géré par les équipes dédiées au PE de Proparco qui sont rémunérées pour ce service.

FISEA fonctionne également comme un fonds de fonds. Pour atteindre les cibles d'investissement de FISEA, les PME africaines, Proparco choisit en effet la plupart du temps de ne pas investir directement dans ces entreprises, mais de réaliser des investissements dans d'autres fonds d'investissement, opérés par des sociétés de gestion d'actifs privées implantées localement, qui seront les acteurs réalisant les investissements effectifs dans les PME. Cette intermédiation, qui confie à des acteurs financiers privés la mise en œuvre d'une partie de la politique d'aide de l'État français, met également en œuvre un dispositif d'incitation financière classique dans le PE liant les différentes parties prenantes de l'opération suivant un ordre de subordination spécifique (ou Waterfall).

Cette « cascade » renvoie à la manière dont les plus-values liées à un investissement sont réparties par ordre de priorité d'abord entre co-investisseurs (publics ou privés), puis entre investisseurs et gestionnaires de fonds. Le travail d'alignement des intérêts réalisé par ces contrats vise à s'assurer que le gestionnaire d'actifs est financièrement intéressé au rendement financier qui devient alors l'objectif prééminent autour duquel se coordonnent les acteurs.

De tels dispositifs participent à la financiarisation des politiques publiques non seulement du fait de leurs caractéristiques techniques, mais aussi en faisant entrer dans l'équation publique des contraintes purement financières telles que la gestion du couple risque/rendement et la préservation des intérêts financiers privés. Les acteurs publics gestionnaires de ces dispositifs se retrouvent ainsi, par exemple, à s'appuyer sur des grilles de lecture des projets en fonction de leur rentabilité estimée.

Par-delà la préoccupation du rendement financier, et non plus seulement de la pertinence ou de l'efficacité de la dépense, qui s'introduit dans l'usage de l'argent public, les politiques publiques financiarisées sont également peuplées de nouvelles considérations quantitatives manifestant une extension de modes de raisonnement d'investisseur. Le cas des CIS voit ainsi apparaître des mesures de « coûts évités », tandis que la capacité de la puissance publique à générer un « effet de levier » devient un objectif stratégique de performance chez Proparco comme à la BEI où des leviers quantifiés sous forme de facteurs multiplicatifs sont couramment présentés sur les supports de communication.

L'extension du domaine du deal : la fabrique socio-technique de nouveaux circuits financiers

La financiarisation d'une politique publique se matérialise dans la fabrication de nouveaux circuits de financement associant des acteurs publics et leurs partenaires financiers, telle la cascade de fonds de FISEA (cf. Encadré 2). Ces circuits impliquent des fonds publics qui circulent selon les règles et les attendus de la finance, de la stratégie de placement jusqu'à sa liquidation en passant par les phases de contractualisation. La mise en œuvre d'un nouveau circuit financiarisé requiert un effort de structuration conséquent associant travail juridique d'écriture contractuelle et mise au point de métriques *ad hoc*. Elle conduit à faire entrer d'autres intermédiaires privés que les seuls financiers dans la fabrique des politiques publiques (cf. Encadré ci-dessous).

La structuration financière du CIS « persévérance et ambition scolaire dans les zones rurales »

Ce CIS, développé par l'association Article 1, est centré sur la lutte contre le décrochage scolaire des élèves de l'enseignement professionnel et des BTS agricoles en milieu rural (Hauts-de-France et Occitanie). La contractualisation du CIS a nécessité 18 mois et engagé 11 différents organismes. Deux « structurateurs » ont participé à la conception du projet et à l'ingénierie financière et juridique (cette dernière en collaboration avec un cabinet d'avocats). Le PbR du programme, de 1 million d'euros, sera apporté par trois ministères et un fonds de dotation philanthropique pour respectivement 800 000 € et 200 000 € si le prestataire, Article 1, atteint un certain niveau de performance sociale. BNP Paribas et la Banque des Territoires

(groupe Caisse des Dépôts) sont les « investisseurs » du programme : ils préfinancent l'opération, au travers de la souscription d'obligations spécifiquement émises qui seront remboursées en cas d'atteinte des objectifs sociaux à la fin du programme. Le cabinet de conseil Kimso, en tant qu'évaluateur indépendant, validera les résultats à la fin du projet. Les différentes parties prenantes se sont accordées sur deux indicateurs pour déclencher les paiements aux investisseurs : une hausse de 7 % de la volonté de poursuite d'études des élèves inscrits dans des lycées agricoles et une hausse de 5 % de l'assiduité à l'examen du BTS. Les deux indicateurs seront interprétés par rapport à un taux de référence national.

La financiarisation conduit à une extension du domaine du *deal* comme mode de financement des objets de l'action publique : les projets jugés d'utilité publique sont en effet présentés et promus comme des opportunités d'investissement participant d'un *deal flow* (un flux d'affaires), la fabrication de projets d'investissement étant d'ailleurs en partie stimulée au travers

d'appels à projets publics (cf. le cas évoqué de l'appel pour les CIS). Dans les trois cas étudiés, le format *deal*, en tant que nouveau format d'engagement public, a aussi fait émerger des équipes publiques dédiées qui assurent cette forme financiarisée de circulation de l'argent, telle l'équipe « Fonds propres et participations » de Proparco.

Nouveaux objectifs, nouvelles légitimités

L'adoption de nouveaux outils de financement implique des déplacements des rôles et des objectifs propres à l'action publique. Tout d'abord, le partage de certaines compétences avec les acteurs privés amène ces derniers à peser sur les décisions de financement. La financiarisation semble aussi conduire à une transformation des bénéficiaires de l'action publique ainsi qu'à une évolution des formes de légitimité des politiques publiques.

Des acteurs privés codécisionnaires de l'action publique

Les exemples de financiarisation proposés dans cet article partagent l'organisation contractuelle ou partenariale entre acteurs publics et privés. Des acteurs privés (sociétés de gestion d'actifs, banques, sociétés de services juridiques ou d'évaluation, *structureurs*, etc.) acquièrent un rôle stratégique à l'intérieur du dispositif public en permettant aux flux financiers publics d'atteindre leurs cibles. Cet agencement d'acteurs organise une externalisation de certains attributs publics auprès d'acteurs privés, jugés plus dotés en compétences techniques et organisationnelles et donc plus adaptés pour mettre en place et suivre des instruments financiers. Ensemble, les acteurs privés et publics engagés dans la fabrication de ces nouveaux circuits financiers forment de petits mondes d'interconnaissances qui se retrouvent pour se coordonner dans diverses enceintes spécialisées selon les sujets traités (cf. Encadré ci-dessous).

La communauté des instruments financiers européens

Chaque année depuis 2017, la Commission européenne et la BEI organisent un forum nommé *Financial Instruments Campus*, sous l'égide d'une plateforme commune nommée *FI Compass* (« la boussole des instruments financiers »). Environ 300 agents publics, consultants, banquiers de développement et commerciaux se réunissent trois jours durant en plénière ou dans des *workshops* parallèles pour témoigner des meilleures pratiques et nouveaux horizons en matière d'instruments financiers dans les politiques européennes. C'est l'occasion pour les consultants de faire du réseau avec leurs commanditaires, pour les banquiers de la BEI de présenter des banques commerciales à des agents publics, mais aussi d'intégrer les nouveaux venus en les priant par exemple de placer une carte de visite à l'entrée du centre de conférences, sur un mur adhésif représentant une carte de l'UE.

Ce partage de compétences entre public et privé a des conséquences sur la capacité publique à contrôler ces instruments. En effet, ces types de montages établissent un lien entre l'engagement des acteurs privés et la possibilité de mettre en place une politique publique. Si les autorités publiques restent décisionnaires de ce qui est financé, elles ne le sont en pratique qu'en concertation avec les participants privés apporteurs de

capitaux et/ou gestionnaires des instruments. Nous pouvons ainsi parler d'une forme de « conditionnement » des pouvoirs publics dans la mesure où ces instruments nécessitent l'accord d'un financeur ou cofinanceur privé.

Un changement des structures financées et des bénéficiaires

En faisant évoluer l'action publique, la financiarisation touche par transitivité une partie des structures bénéficiaires.

Ce phénomène peut tout d'abord se concrétiser par la mise à l'écart de bénéficiaires ou d'opérateurs classiques de politique publique qui sont remplacés par d'autres jugés plus aptes à être financés au travers d'instruments financiers, plus *bancables* (pour ce qui concerne les prêts) ou présumés rentables (pour le capital-investissement). La forme entreprise est en effet le bénéficiaire de prédilection des IF des programmes publics communautaires comme la cible du PE de développement français. L'action publique est ici orientée principalement vers la dynamisation de l'activité économique et le développement des entreprises, qui vaut ainsi développement. Dans le cas du CIS, les organisations qui délivrent les prestations sociales préfinancées sont aussi des acteurs privés présentés comme porteurs d'innovation sociale. Les acteurs publics sont *a contrario* réputés ne pas avoir la volonté, ou ne plus être capables, d'assumer les risques liés aux innovations sociales, à la différence des professionnels de la prise de risque financière, les investisseurs. Les CIS britanniques ont d'ailleurs été inventés par des acteurs du capital-risque qui promettent d'offrir aux entrepreneurs sociaux l'équivalent des fonds d'amorçage apportés par les *business angels* aux start-up du numérique⁷.

Dans le cas où les structures financées ne changent pas, ces dernières doivent cependant transformer leurs pratiques. Elles sont incitées à rechercher des moyens de rendre leurs activités rentables (ou plus rentables), à rendre visibles des formes de « création de valeur », par exemple sous la forme

de mesures d'impact ou de rentabilité sociale complétant les indicateurs financiers (Chiapello, 2015 ; Hély, 2010), et doivent de toute façon évoluer pour s'adapter aux nouvelles conditions du soutien public et dédier à ce travail des ressources importantes (cf. Encadré ci-dessous).

Notons que le petit monde des intermédiaires et des sociétés de services financiers qui assistent de façon rémunérée la puissance publique dans la mise en œuvre des politiques publiques financiarisées doit aussi être considéré comme un bénéficiaire de ces politiques. Enfin, la volonté d'enrôler des financeurs privés conduit à dédier des ressources à la sécurisation de leurs rendements, qu'il s'agisse de mettre en place des garanties publiques ou de réaliser des montages dits de *blended finance* à des fins de « dé-risque ». Des fonds d'origine publique, et parfois philanthropique, sont dans ce cas pour partie distribués sous forme de subventions (par exemple pour aider les structures cibles à payer les intermédiaires nécessaires) et pour partie investis ou prêtés, mais

S'investir pour bénéficier d'un CIS

La mise en place d'un CIS implique pour les opérateurs sociaux un certain nombre d'actions lourdes en termes de ressources humaines et financières. Le montage financier demande des tâches particulièrement coûteuses : pour émettre une obligation, les associations doivent s'inscrire au Registre du commerce et des sociétés, convoquer une assemblée générale extraordinaire pour valider l'émission obligatoire et modifier leurs statuts pour mettre en place une gestion adaptée à cet instrument. Ce travail requiert l'emploi de juristes et génère des coûts financiers occultés. Le recours à un cabinet d'avocats est aussi rendu nécessaire pour contrebalancer les exigences imposées par les juristes des investisseurs qui demandent des garanties jugées disproportionnées par rapport aux volumes engagés. Les complexités juridiques et financières du montage allongent enfin les délais de contractualisation, ce qui pèse *in fine* sur la trésorerie des associations.

7 Voir par exemple Cohen, Ronald, and William A. Sahlman. 2013. "Social Impact

Investing Will Be the New Venture Capital". *Harvard Business Review*, 17.

selon un ordre de subordination défavorable, les financeurs publics ou philanthropiques acceptant d'être contractuellement les principaux preneurs de risque, remboursés ou rémunérés en dernier, laissant les investisseurs privés empocher en priorité le rendement.

Une action publique légitimée à l'aune de sa performance financière

En transformant les manières de penser et de mettre en œuvre des politiques publiques, la financiarisation conduit enfin à faire évoluer la définition d'une action publique légitime, dont la justification et le sens deviennent davantage saisis au prisme de la performance financière devenue un « livrable » légitime de l'action publique (cf. Encadré ci-contre).

La grille de lecture dominée par l'effet de levier de ces nouvelles politiques publiques financiarisées permet quant à elle de mettre en scène des montages financiers supposés multiplier (de façon souvent très visuelle dans les rapports) à la fois l'argent investi et l'« impact » de la politique, là où la subvention tend à les faire stagner. Les subventions se voient alors disqualifiées, sauf quand elles servent ces mêmes montages en réalisant par exemple du *capacity building* (du renforcement de compétences). Enfin, en allant rechercher sa légitimité dans la performance financière ou le levier, l'action publique se place en position de subordination par rapport aux experts de la finance. Les banques, les agences de notation, les sociétés de services (conseil, audit, etc.) deviennent non seulement parties prenantes, mais aussi garantes des actions financières engagées par les acteurs publics.

L'aide au développement, un secteur d'investissement public comme les autres

Comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous avec un ancien agent de Proparco en poste aujourd'hui à l'AFD, l'État est dans les opérations de PE un investisseur comme les autres, la sous-performance financière entraînant potentiellement un discrédit de l'action publique.

« C'est le couple risque-rentabilité. C'est ça qui est le fondement de l'investisseur. [...] »

Quelle est la mission du capital mis [investi] par un État ? Eh bien regardez comment les États gèrent leurs participations. Qu'est-ce qu'ils attendent ? [...] Ils attendent quand même des dividendes. Vous, vous aimeriez que l'État français n'attende rien de ses investissements ? Eh bien vous auriez des contribuables français qui ne seraient pas très contents. Donc si on n'exige pas un retour, enfin un retour très élevé... On ne peut pas non plus mettre de l'argent à perte ! [...] C'est exactement comme dans n'importe quel secteur d'investissement public. »

Les paroles de cet agent, adossées à une expérience du milieu bancaire et financier dans le secteur privé (7 ans en banque et en conseil) puis dans des institutions de développement (30 ans dans le groupe AFD en France et à l'étranger, dont 4 ans en détachement auprès de la SFI) sont exemplaires du cadre de pensée qui accompagne la financiarisation des politiques publiques.

Conclusion

Les trois cas discutés soulignent que la financiarisation des politiques publiques est un processus global de transformation de l'action publique. Le phénomène présuppose en effet de nouveaux acteurs, de nouveaux outils et de nouveaux objectifs, entrelacés par des discours appelant à la performance financière, elle-même considérée

comme étalon de légitimité de l'intervention publique. Les conséquences de ces changements se manifestent autant sur l'administration, tissant des liens avec des acteurs financiers, que sur les bénéficiaires, devenus des *investis* (Feher, 2017), dont le soutien est conditionné à des formes de rentabilité ou de profitabilité.

Ces trois cas sont à ce titre exemplaires pour documenter et comprendre ce que recouvre le travail de financiarisation des politiques publiques et réfléchir à ses conséquences à l'aune des trois trajectoires qui semblent au terme de cet article se dessiner : (1) une action publique comme investissement à valoriser, pétrie par l'imaginaire du secteur privé; (2) une action publique comme

mobilisation du secteur privé, cherchant à gouverner l'hybridation public-privé des flux et pratiques au profit de l'intérêt général ; (3) une action publique comme développement d'un secteur privé substitutif, où la prise en charge de certains domaines d'action publique par des acteurs privés vaut action publique.

Bibliographie

Chiapello E. (2015)

Financialisation of Valuation, Human Studies,
vol. 38, n° 1, 13-35.

Chiapello E. (2017)

La financiarisation des politiques publiques, Mondes en développement,
vol.45, n° 178, 23-40.

Du Castel, A. (2019)

Une banque comme les autres ? Les mutations de Proparco et de la finance administrée, Actes de la recherche en sciences sociales,
vol. 229, n° 4, 34-45

Fehér M. (2017)

Le temps des investis: essai sur la nouvelle question sociale,
Paris, La Découverte.

Hely, M. (2010)

Le travail « d'utilité sociale » dans le monde associatif, Management & Avenir,
vol. 40, no° 10, 2010, 206-217.

Mader P., Mertens D., Zwan N. Van der (2020)

The Routledge International Handbook of Financialization,
London: Routledge

Zwan N. Van der (2014)

State of the Art. Making Sense of Financialization, Socio-Economic Review,
vol. 12, 99-129.

Zittoun P. (2013)

La fabrique pragmatique des politiques publiques,
Presses de Sciences Po, Paris, 340 p.

Les *local government funding agencies* (LGFA) : vers une financiarisation de l'action publique locale ?

Par Edoardo FERLAZZO

En reprenant à son compte la même approche de la financiarisation du premier article de ce numéro, cet article aborde le cas des *local government funding agencies* et analyse dans quelles mesures ces nouveaux dispositifs matérialisent une financiarisation du financement du crédit aux collectivités locales.

Pour ce faire, l'article prend comme point d'appui une analyse de l'Agence France Locale, dont les caractéristiques sont représentatives des modèles en cours de diffusion à l'international.

L'auteur documente ainsi dans un premier temps la diffusion à l'international du modèle d'agence, en se penchant notamment sur les arguments mis en avant par ses partisans en France.

Puis il montre dans un deuxième temps que les effets espérés de cette financiarisation sont davantage contrastés qu'il n'y paraît.

Les lois de décentralisation du début des années 1980 ont, entre autres compétences, accordé la liberté d'endettement aux collectivités locales françaises. Cette autonomie d'endettement s'est concrètement traduite par la possibilité pour toute collectivité de recourir à n'importe quel prêteur de son choix pour financer ses dépenses d'investissement. Parallèlement, la libéralisation financière des années 1980 a comme conséquence d'aboutir progressivement à une privatisation des principales banques du crédit aux collectivités locales au début des années 1990. Cette vague de privatisations trouve son apogée dans la création de Dexia en 1993, issue de la fusion entre l'ancien établissement de crédit public français le Crédit Local de France et le Crédit Communal de Belgique. Ce double mouvement de décentralisation financière de l'action publique locale et de dérégulation financière des prêteurs du crédit local a pour conséquence d'institutionnaliser un marché concurrentiel du crédit aux collectivités locales dans les années 1990.

Sur ce marché, le financement du crédit aux collectivités locales est essentiellement pourvu par des prêts fournis par des acteurs bancaires. Le financement direct sur les marchés financiers, sous la forme d'émissions obligataires¹, comme peut le faire l'État français par exemple pour financer sa dette, est à ce titre historiquement cantonné à une place marginale. La plupart des collectivités locales françaises, en raison de leur taille et de leur surface financière insuffisantes, ont en effet structurellement peu accès aux marchés financiers. Ce type de financement est donc structurellement réservé à un nombre limité de grandes collectivités, notamment les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur et la ville de Paris.

Néanmoins, cet état de fait est dénoncé à la suite de la crise financière de 2008. Percutant de plein fouet la finance mondiale, cette crise n'épargne pas les banques du crédit local et, au contraire, pousse même Dexia au bord de la faillite jusqu'en 2012 et sa recapitalisation en dernier ressort par l'État français. Contraint de réduire ses crédits aux collectivités locales, le financement bancaire

devient la cible de profondes critiques de la part des associations d'élus locaux, qui en dénoncent la volatilité et l'incapacité à garantir un financement pérenne de l'investissement public local en temps de crise². Les acteurs locaux profitent alors de l'occasion pour promouvoir un financement alternatif, au travers d'une agence de financement des collectivités locales.

Soutenu par la quasi-totalité des associations d'élus locaux et en dépit d'une résistance relative de l'État (Ferlazzo, 2021), le projet aboutit finalement avec la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires qui crée l'Agence France Locale. Contrairement aux banques dont les ressources financières sont multiples (dépôts, services financiers, émissions sur les marchés de capitaux...), l'Agence France Locale se finance exclusivement sur les marchés obligataires pour produire du crédit aux collectivités locales (voir schéma ci-dessous).

La promotion d'une telle agence a fait valoir un discours mobilisant l'intérêt général des acteurs locaux à disposer d'un outil dont ils ont la maîtrise, au contraire d'une banque privée, et qui développerait, en le démocratisant à l'ensemble des collectivités locales, un circuit de financement obligatoire de leur dette et, par ricochet, de leurs investissements.

Si la place de l'AFL apparaît aujourd'hui comme modeste, puisqu'elle représente un peu plus de 5 % de parts du marché du crédit local, sa création témoigne néanmoins d'une volonté de modifier en profondeur la manière de financer la dette des collectivités. C'est cette même volonté d'émancipation financière qui avait d'ailleurs conduit des collectivités locales dans d'autres pays à créer des agences similaires, parfois il y a depuis plus de 100 ans. En effet, ce modèle d'agence est originaire des pays scandinaves et du nord de l'Europe. Il est aujourd'hui en voie de diffusion à l'international, que ce soit en France, mais aussi dans d'autres pays comme le Japon, la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni, dont les collectivités ont créé une agence respectivement en 2008, 2011 et 2014.

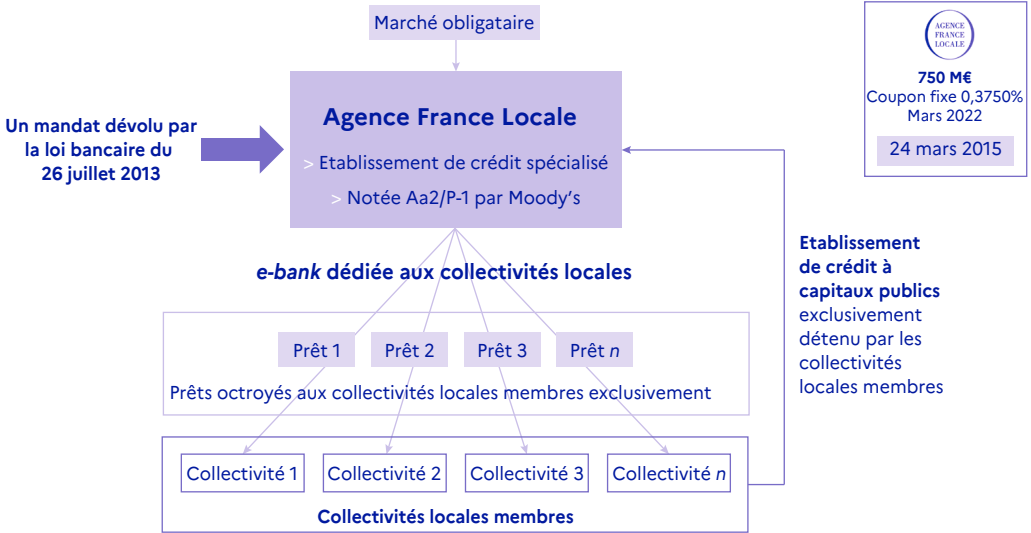
1 Les obligations sont des valeurs mobilières qui correspondent à une part de dette émise par un acteur économique, le plus souvent une entreprise ou un État, sur les marchés

financiers. Ce titre de créance se distingue des actions notamment, car il est rémunéré, pour le prêteur, par un intérêt fixe, dénommé coupon.

2 L'investissement public local représente autour de 70 % de l'investissement public total. Rappelons également que les collectivités locales ont l'obligation légale

d'utiliser l'emprunt pour leurs seules dépenses d'investissement.

Le circuit financier de l'Agence France Locale



Source : Présentation investisseurs 2015, Agence France Locale

En reprenant à son compte la même approche de la financiarisation du premier article de ce numéro, cet article analyse dans quelles mesures ces nouveaux dispositifs matérialisent une financiarisation du financement du crédit aux collectivités locales. Pour ce faire, l'article prend comme point d'appui une analyse de l'agence française, dont les caractéristiques sont représentatives des

modèles en cours de diffusion à l'international. Nous documenterons ainsi dans un premier temps la diffusion à l'international du modèle d'agence, en se penchant notamment sur les arguments mis en avant par ses partisans en France (1.). Puis, nous montrerons dans un deuxième temps que les effets espérés de cette financiarisation sont davantage contrastés qu'il n'y paraît (2.).

L'essor international des LGFA

Si les collectivités de certains pays scandinaves ont créé des agences de financement il y a plusieurs décennies, ce modèle de financement connaît un renouveau particulièrement saisissant depuis la fin des années 1980. Bien que ces différentes agences gardent des spécificités nationales, elles ont en commun d'être censées participer à une émancipation des collectivités locales par une mise en marché de leur dette sur laquelle elles ont théoriquement la main.

Les LGFA : un même acronyme pour des réalités diverses

Les premières agences de financement des collectivités locales sont toutes d'origine du nord de l'Europe (voir tableau ci-dessous). Bien qu'attestant d'un même mouvement de mutualisation

Liste des LGFA

Pays	LGFA	Date de création
Danemark	<i>Kommunekredit</i>	1898
Pays-Bas	<i>Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)</i>	1914
Norvège	<i>Kommunalbanken</i>	1926
Suède	<i>Kommuninvest</i>	1986
Finlande	<i>Munifin</i>	1990
Japon	<i>JFM</i>	2008
Nouvelle-Zélande	<i>New Zealand LGFA</i>	2011
France	<i>Agence France Locale</i>	2013
Royaume-Uni	<i>UK Municipal Bond Agency</i>	2014

Source : Marten Andersson Productions

de la dette des collectivités locales au sein d'une structure commune, les agences qui émergent progressivement tout au long du siècle dernier ne sont pas uniformes. Elles diffèrent notamment par la régulation plus ou moins directe que les États exercent sur la structure. Cette participation de l'État au contrôle des agences n'est pas anodine, mais donne un premier aperçu du degré de liberté additionnelle obtenu par les collectivités en créant ce type de structure. À ce titre, deux groupes distincts peuvent être identifiés.

Le premier concerne les agences où l'État n'intervient que par un contrôle indirect, le plus souvent par une supervision des finances locales. La plus ancienne des agences, la *Kommunekredit* danoise, est par exemple caractérisée par une autonomie relativement importante vis-à-vis de l'État. Le modèle danois ne prévoit en effet aucune participation de l'État au capital de l'agence, à l'instar de l'agence suédoise. L'État exerce néanmoins un contrôle indirect dans ces deux pays, puisqu'il a un droit de regard plus accru qu'en France sur le budget et les pratiques d'endettement des collectivités locales. Au Danemark, l'État opère par ailleurs une supervision et des audits réguliers de la structure. De la même manière, le contrôle de l'État japonais sur l'agence s'applique de manière détournée par une importante tutelle sur les marges de manœuvre financières des collectivités

locales. Chaque année, l'exécutif national prépare un programme national d'endettement qui spécifie le montant global d'emprunts et les sources de financement que les collectivités peuvent utiliser, sous couvert de l'assentiment préalable du gouvernement.

Le second groupe d'agences est constitué de celles dont une partie du capital est détenu par l'État, telles que les agences norvégienne, néerlandaise et finlandaise. La *Kommunalbanken* norvégienne est possédée à 100 % par l'État, la BNV batave est détenue pour moitié par l'État et par les collectivités, et la *Municipal Finance* finlandaise est détenue à 52 % par des collectivités, à 16 % par l'État et à 31 % par un fonds de pension public. De manière analogue, le gouvernement néo-zélandais détient 20 % du capital.

Cette diversité des modèles d'agence interroge la réelle capacité des acteurs locaux à s'émanciper de l'État pour assurer un financement autonome de la dette locale. Elle ne remet néanmoins pas en cause un mouvement général de diffusion de ce modèle, comme le mettent en relief les récentes créations des agences française et britannique.

Cette diffusion est également perceptible au sein de certaines instances internationales, notamment au sein du Fonds mondial pour le développement des villes³ et de l'*International Finance Corporation*⁴

³ Le FMDV est une ONG créée le 7 décembre 2010, sous l'impulsion de deux associations internationales, l'association mondiale

des grandes métropoles et régions métropolitaines, Metropolis, et la plus grande association mondiale de collectivités locales, les Cités et

Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Elle a pour mission de promouvoir des solutions d'investissement et de financement pour le développement urbain.

⁴ L'IFC est un organisme attaché à la Banque mondiale qui vise à aider le secteur privé des pays en voie de développement.

qui promeuvent régulièrement le financement par pool ou par agence pour les collectivités de pays en voie de développement

Quel que soit le pays concerné, le dispositif d'agence a été légitimé autour de discours de promotion qu'il convient désormais de présenter et de discuter.

Le cas français : L'espoir d'un financement émancipé de l'action publique locale par la financiarisation

L'idée d'un véhicule de financement de la dette locale par les marchés obligataires trouve son origine dans des émissions obligataires groupées organisées par certaines communautés urbaines entre 2004 et 2008. En particulier, celle de 2008 institue un groupe d'étude réunissant les collectivités émettrices et les acteurs financiers privés organisant l'émission afin de réfléchir à un projet d'agence. Ce groupe d'étude se structure en une association en 2010 – l'Association d'étude pour une agence de financement des collectivités locales (AEAFCL) – sous l'impulsion de trois associations d'élus locaux : l'Association des maires de France (AMF), l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) et l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF). Lars Andersson, créateur et premier dirigeant de l'agence suédoise *Kommuninvest*, devient rapidement un conseil sollicité pour discuter des grandes lignes futures de l'agence française. Une modélisation proche de l'exemple suédois est finalement proposée à l'issue des travaux de l'association dans un rapport d'étude soumis à l'État le 31 juillet 2011, dont la très grande majorité des axes sera reprise lors de la création de l'Agence France Locale en 2013.

La valorisation du nouveau circuit de financement envisagé s'adosse alors à deux types de discours de promotion : un discours expert et un discours politique. D'une part, le discours expert se structure autour de trois arguments

rendant prétendument le modèle agence comme intrinsèquement plus efficace que tout autre financement de la dette locale. Premièrement, une agence, en diversifiant les sources de financement de l'investissement public local, renforce la concurrence entre les prêteurs du marché, ce qui doit se répercuter sur une baisse des prix des prêts proposés par les banques. Deuxièmement, l'agence doit conduire à un desserrement de la dépendance des collectivités vis-à-vis de l'emprunt bancaire et donc à une sécurisation de la ressource. L'arrivée d'une agence, entièrement détenue par les collectivités et se consacrant au seul financement de crédit local, doit garantir cette continuité de financement face à un comportement bancaire volatil en temps de crise. Troisièmement, le modèle d'agence ne nécessitant pas de rémunérer les actionnaires, contrairement aux banques, permet théoriquement des prêts à moindre coût pour les collectivités.

D'autre part, le discours politique s'appuie sur deux arguments. Tout d'abord, il met en valeur l'importance économique des collectivités territoriales dans l'investissement public français. Les tensions économiques, financières et sociales dans lesquelles elles se trouvent justifient alors une action volontariste qui généralise l'apport d'une agence aux conséquences qu'elle aurait sur le service public et la dynamisation économique et sociale des collectivités. Les investisseurs financiers qui achèteront des titres émis par l'agence deviennent indirectement les alliés de l'action publique locale et de l'intérêt général. Par ailleurs, la rhétorique utilisée martèle le choix fondamental d'organiser le territoire de manière décentralisée. Les transferts de compétences sont envisagés comme irréversibles, alors même que les sources de financement se tarissent. L'agence est alors présentée comme l'instrument de la poursuite des avancées décentralisatrices. Elle conduirait les instances locales à prendre en main leur destin financier et à « grandir » en soumettant leur dette aux jugements des marchés financiers.

Le modèle d'agence est ainsi présenté comme devant aboutir à une plus grande liberté financière de collectivités qui ne seraient plus dépendantes des comportements des banques et d'un contrôle plus ou moins strict de l'État sur ses finances.

Les effets contrastés et contingents d'un financement mutualisé de la dette publique locale

L'analyse des circuits financiers des agences tend à contraster l'effectivité de cette émancipation financière. D'une part, les agences, en ne se finançant que sur les marchés financiers, restent dépendantes des attentes des investisseurs financiers. Ces attentes les contraignent dans leur politique de sélection des collectivités qui peuvent devenir membres de l'agence et ensuite dans leur politique de distribution des crédits. D'autre part, la capacité des agences à mobiliser des collectivités et plus généralement à être attractives pour les investisseurs financiers dépend en partie de la structuration territoriale.

Le circuit financiarisé des LGFA implique une distribution inégalitaire du crédit

Afin d'offrir des conditions de prêt compétitives aux collectivités par rapport à ses concurrents bancaires, l'AFL nécessite viscéralement d'émettre des obligations à un coût restreint sur les marchés financiers. Comme l'indique le graphique ci-dessous, l'AFL cherche à émettre sur les marchés selon des conditions relativement similaires à celles de l'État français et de ses satellites financiers comme l'Agence française de développement

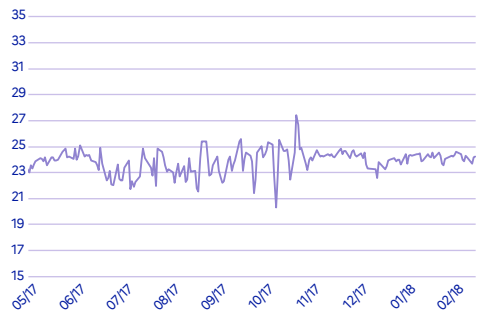
La crédibilité de l'Agence France Locale sur les marchés : pouvoir se comparer aux émetteurs souverains peu risqués

AFL benefits from a fair spread compared to the other well recognized public sector French banks AFD and BPI France

ASW Spread vs AFD and BPI



Spread AFL vs OAT



Notes de lecture : ASW Spread (asset swap spread) correspond à la différence entre le rendement d'une obligation et la courbe du Libor (London Interbank offered rate), ce dernier correspondant au taux de référence du marché interbancaire. AFD : Agence française de développement. BPI : Banque publique d'investissement. OAT : obligations assimilables du Trésor français. Sur le graphique de gauche, la courbe bleue correspond au spread pour l'AFL, la courbe verte à celui pour l'AFD et la courbe orange à celui pour la BPI.

Source : Présentation Investisseurs AFL, 2018

ou la Banque publique d'investissement, considérés comme des emprunteurs peu risqués par la communauté financière.

Il en résulte que pour assurer cette « qualité » de sa signature vis-à-vis des investisseurs financiers, l'AFL doit mettre en œuvre une politique restrictive de sélection des collectivités pouvant être membres de l'agence, puis calibre sa distribution de prêts entre membres en fonction de certaines de leurs caractéristiques financières et économiques. Ces deux politiques sont articulées autour d'un dispositif unique : une grille de notation des collectivités (voir ci-dessous). Les opérations de construction de ce circuit financier répondent à l'ensemble des caractéristiques d'un circuit financiarisé : création d'un véhicule d'investissement (en l'occurrence un titre obligataire), création de rendement, réduction du risque, création de liquidité⁵ (Chiappello, 2020).

L'adhésion est accordée à la suite d'une analyse quantitative et financière de la collectivité,

résumée par une note financière comprise entre 1 et 6 (étape 1 dans la grille de notation ci-dessus). Une première partition entre les collectivités respectant les critères du dispositif et celles exclues, car jugées comme pouvant mettre en difficulté la crédibilité de l'agence sur les marchés, est introduite. Sur les 39 000 collectivités territoriales françaises, 3 % sont écartées d'emblée et concernent des communes touristiques littorales et de montagne et de villes périurbaines de grandes périphéries, caractérisées par un endettement important.

La grille de notation est ensuite utilisée par l'AFL pour définir les conditions de crédit accordées aux membres par l'AFL (étape 2 dans la grille de notation ci-dessus). À la première note financière est ajoutée une note additionnelle socio-économique, comprise entre -0,5 et +0,5 pour constituer une « note système ». Si cette note système est inférieure à 5, la collectivité se voit alors octroyer un crédit. À l'inverse, si elle est supérieure à 5,

La grille de notation des collectivités locales utilisée par l'AFL

Etape 1 Une notation quantitative / financière	Etape 2 Une notation socio-économique et qualitative
<ul style="list-style-type: none">> Utilisée pour l'adhésion et l'octroi d'un crédit comme un élément de la note finale> 3 critères financiers pondérés en fonction de leur importance :<ul style="list-style-type: none">— Solvabilité : 55%<ul style="list-style-type: none">● Couverture du remboursement de la dette par épargne brute● Taux d'épargne brute— Marges de manœuvre budgétaires : 25%<ul style="list-style-type: none">● Annuités de la dette dans les recettes de fonctionnement● Modulation en fonction du pouvoir de taux et de la charge nette des investissements— Poids de l'endettement : 20%<ul style="list-style-type: none">● Capacité de désendettement● Taux d'endettement> Echelle de notation de 1 (meilleure note) à 7 (plus mauvaise note) :<ul style="list-style-type: none">— A partis de 6 : refus d'adhésion (3-4% actuellement)	<ul style="list-style-type: none">> Utilisée <i>exclusivement</i> pour l'octroi d'un crédit, en complément de la notation quantitative, comme un autre élément de la note finale> 1. Analyse socio-économique <i>systématique</i><ul style="list-style-type: none">— Analyse de la structure de la note financière— Indicateurs : taux de demandeurs d'emploi, revenu moyen par habitant, produit de la CVAE par habitant, taux de croissance du produit de la CVAE par habitant, etc.<ul style="list-style-type: none">■ Ajustement de la note quantitative initiale de +/- 0.5 en fonction du nombres d'items positifs et négatifs> 2. Si nécessaire, analyse quantitative <i>complémentaire</i><ul style="list-style-type: none">— Effectuée dans 3 cas : si note quantitative > 5 ; ou si ratio montant crédit demandé / stock de dette > 20% ; ou si ratio encours net pondéré de la collectivité post crédit demandé / fonds propres de l'Agence France Locale > 10%— Analyse de : la stabilité de la gouvernance, la qualité de la gestion financière, les engagements hors bilan et engagements vis-à-vis de tiers, les risques de liquidité et taux, prospective financière, etc.<ul style="list-style-type: none">■ Ajustement de la note quantitative initiale de +/- 0.5 en fonction du nombres d'items positifs et négatifs (Comité de crédit)
<p>La note finale arrêtée par le comité de crédit conditionne le montant total (entre 0% et 50% maximum des besoins de financement annuels des collectivités, sauf cas particulier) et les conditions financières du crédit</p>	

Source : *Présentation Investisseurs, AFL, 2014*

5 Au sein de la communauté financière, un actif financier, tel qu'une obligation ou une action, est dit liquide

lorsqu'un investisseur peut l'acheter ou le vendre rapidement, à moindre coût et sans influence majeure sur son prix.

La liquidité est donc le reflet de la facilité avec laquelle cet actif est échangeable. Les titres liquides

sont particulièrement recherchés par les acteurs financiers car considérés comme peu risqués.

le crédit n'est pas accordé. Cette note engendre donc un nouveau fractionnement – cette fois-ci des collectivités membres – en deux sous-groupes, celui ayant accès au crédit AFL et celui ne l'ayant pas, bien que membre.

Le dispositif développé par l'AFL pour juger du risque de crédit des collectivités est un modèle de quantification financiarisé (Baud et Chiapello, 2015). Les notes sont censées refléter un niveau de risque précis, traduit en termes statistiques et probabilisables (Lazarus, 2012 ; Chiapello, 2015) et appréhendé à l'aune de critères quasiment purement financiers. Cette politique permet d'ajuster les crédits de telle façon à ce que le risque de crédit pris par l'AFL puisse être considéré comme « raisonnable » par les marchés. Dans ce cadre, ce calibrage en fonction des meilleures notes induit une recherche de sélection des « meilleurs » élèves et d'une répartition différenciée du crédit entre les collectivités membres de l'AFL, qui bénéficie à certaines, et en particulier aux métropoles (voir graphique ci-dessous).

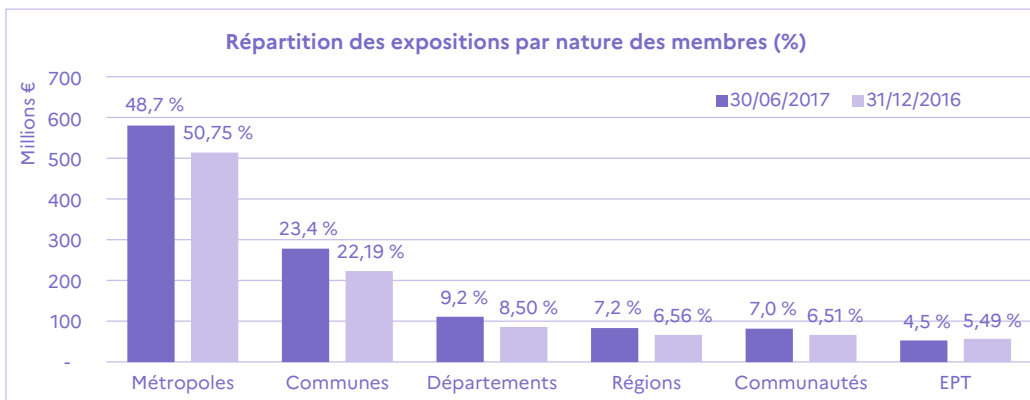
Le circuit financiarisé du crédit de l'AFL élargit le nombre de collectivités éligibles à l'emprunt obligataire en le « démocratisant » à certaines d'entre elles, comme les intercommunalités, mais reste en partie étanche à d'autres plus petites ou plus en difficulté financièrement⁶. Une telle politique

contraste par conséquent avec les arguments de promotion de l'agence qui faisait valoir la poursuite de l'intérêt général. Au contraire, il semble que les crédits aillent vers les collectivités dont le dynamisme économique et territorial est déjà robuste, notamment certaines métropoles. Dans ce cadre, sans pouvoir le prouver néanmoins, il est possible de supposer que les agences participent à maintenir, voire à accroître, des inégalités territoriales déjà existantes entre centres et périphéries.

Les LGFA, la financiarisation vectrice de disparités territoriales ?

Comme en témoigne le cas de l'AFL, le modèle d'agence semble être en premier lieu destiné aux territoires les plus dynamiques financièrement et économiquement. Ce sont en effet ceux-ci qui présentent les garanties les plus solides à offrir aux investisseurs financiers. Ce sont d'ailleurs les grandes zones métropolitaines, ainsi qu'un certain nombre de régions (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie...), qui semblent de manière générale le plus bénéficier des dynamiques politiques,

Répartition du crédit entre les collectivités membres de l'AFL



Source : Rapport semestriel d'activité établi par le Directoire, AFL, 1^{er} septembre 2017

⁶ L'AFL est composé de 38 collectivités actionnaires : 2 régions, 9 départements, 2 collectivités

d'outre-mer, 82 EPCI (dont 12 métropoles) et 288 communes. Parmi ces 288 communes, 60 % ont moins de

5 000 habitants. Si l'AFL est donc accessible pour de petites collectivités, la distribution du crédit

entre ses membres est structurellement plus favorable aux collectivités dont la surface financière est la plus importante.

économiques et financières du capitalisme contemporain (Pasquier, 2016)⁷.

Les caractéristiques territoriales des pays nordiques sont à cet égard très attrayantes pour les investisseurs financiers. Nombre d'entre eux ont procédé à des réformes territoriales d'envergure pour réduire le nombre d'échelons territoriaux, en créant des structures territoriales de taille importante, peu nombreuses et à large surface financière, notamment au Danemark et en Suède (Grison, 2016). Le gouvernement suédois avait par exemple dès 1952, puis en 1974, lancé des fusions de grande envergure pour ses communes, les faisant atteindre une taille moyenne de 34 000 habitants. Considérant que le nombre d'échelons administratifs entraîne un éparpillement du service public entre une multitude de petites entités administratives et empêche de fournir une qualité de service satisfaisante, le gouvernement danois a décidé quant à lui d'une vaste réorganisation territoriale en 2007 (Christiansen et Vrangbæk, 2018). Les treize anciens comtés et les trois municipalités ayant des fonctions proches sont fusionnés en cinq régions. Le nombre de municipalités est réduit de 271 à 98, aussi par fusion, pour une taille moyenne de 30 000 habitants (Wollman, 2008). De la même manière, bien qu'ayant peu réformé leur structuration administrative, les Pays-Bas sont caractérisés par des collectivités de taille importante, fortement peuplées et aux marges de manœuvre financières importantes.

À l'inverse, et en dépit de nombreuses tentatives de réformes⁸, la structuration territoriale française n'a que peu évolué et semble aux antipodes des cas nordiques. La France a en effet un morcellement territorial très important. Avec 35 000 communes,

elle pèse presque un tiers (30,1 %) de l'ensemble des villes au niveau européen et compte notamment un nombre inégalé en Europe de communes de moins de 150 habitants (Grison, 2016)⁹. Est ainsi posée en filigrane la question de l'adéquation d'un modèle de financement qui souhaite embrasser un large éventail de collectivités et les caractéristiques structurelles des maillages territoriaux des pays où de telles agences ont été instaurées. Ces agences ont été créées dans des pays dont la structuration territoriale est resserrée autour d'un faible nombre de grandes collectivités déjà très autonomes fiscalement et financièrement. Les collectivités de ces pays possèdent des compétences très larges en termes d'effectifs, de budgets, de nombre et de profondeur du portage des politiques publiques. Au Danemark, les collectivités assument par exemple presque les trois quarts de l'emploi public et quasiment 50 % des dépenses publiques.

Cela interroge par conséquent l'action de l'agence française alors même que celle-ci agit dans un espace modelé par une histoire territoriale extrêmement différente et similaire à celle des pays du sud de l'Europe. La fragmentation territoriale française et la moindre étendue des compétences économiques et financières des acteurs publics locaux risquent de contrarier la volonté initialement affichée des promoteurs de l'agence de favoriser l'intérêt général de l'ensemble des collectivités locales. Cette volonté se heurte donc à la réalité des marchés financiers, importée au sein de l'agence et transformée en une politique de crédit qui tend à renforcer les tendances territoriales actuelles, au détriment d'une justice territoriale souvent invoquée dans les débats.

7 Notons également que les réformes d'agrégation communale et régionale ont aussi été déterminées par une réflexion dépassant les seuls critères économiques et visant à répondre à une

demande sociale d'une offre plus importante d'équipements publics.

8 Les dernières lois de décentralisation de 2010, 2014 et 2015 ont par

exemple tenté de renforcer la métropolisation du territoire français, en créant des statuts particuliers pour certaines collectivités locales.

9 La France se situe également dans les pays européens dont la taille moyenne des collectivités est la plus faible avec la République tchèque, la Slovaquie et la Suisse (entre 12 et 17 km²).

Conclusion

Sous l'impulsion d'un certain isomorphisme institutionnel, les LGFA semblent devenir un modèle en voie de diffusion internationale, que ce soit en Europe ou dans le monde. Ce modèle matérialise une financiarisation des circuits financiers de la dette des collectivités locales qui n'est pas neutre. Cette financiarisation de l'action publique locale engendre en effet des effets sélectifs qui bénéficient aux collectivités capables de répondre aux attentes des investisseurs, à savoir les grandes

collectivités. L'apparition de l'AFL apparaît donc comme symptomatique d'une série de réformes territoriales en France visant à l'agrégation des collectivités territoriales. Sa permanence sur le marché du crédit local semble en ce sens étroitement liée à cette convergence administrative territoriale qui pourrait à terme favoriser une convergence des modes de financement vers le financement obligataire.

Bibliographie

Baud C. et Chiapello E. (2015)

« Comment les firmes se financient : le rôle de la réglementation et des instruments de gestion. Le cas du crédit bancaire », *Revue française de sociologie*, vol. 56, n° 3, pp. 439-468.

Chiapello E. (2015)

« Financialisation of Valuation », *Human Studies*, vol. 38, n° 1, pp. 13-35.

Chiapello E. (2020)

“Financialization as a socio-technical process”, dans Mader P, Mertens P. et Van der Zwan N. (dir.), *International Handbook of Financialization*, Routledge.

Christiansen T et Vrangbæk K. (2018)

“Hospital Centralization and Performance in Denmark-Ten Years on”, *Health Policy*, vol. 122, n° 4, pp. 321-328.

Ferlazzo E. (2021)

« Quand la pénurie financière de l'État fait le lit de la financiarisation de la dette des collectivités locales : la genèse de l'Agence France Locale », *Revue française de socio-économie*, n° 27 (à paraître).

Grison J.-B. (2016)

« Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? », *EchoGéo*, n° 35 [En ligne]

Lazarus J. (2012)

« Faire crédit : de la noble tâche à la corvée », *Revue française de socio-économie*, vol. 1, n° 9), pp. 43-61.

Pasquier, R. (2016)

« Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n° 3, pp. 327-353.

Wollmann H. (2008b)

“Reforming Local Leadership and Local Democracy: the Cases of England, Sweden, Germany, and France in Comparative Perspective”, *Local Government Studies*, vol. 34, n° 2, pp. 279-298.

La Note réactive : en Suède, le Social Impact Bond pour financer l'action sociale par les marchés financiers

Par Paul Coudournac

En 2018, les dépenses sociales suédoises représentaient 26,1 % de son PIB, une part importante comparativement aux autres pays de l'OCDE dont la moyenne s'établit à 20,1 % des dépenses du PIB. Dans ce contexte, afin de décharger les flux d'investissement de l'État et de maintenir le niveau de prestation de son système social, l'administration publique suédoise a récemment investi un nouvel outil de financement de son action sociale : le marché obligataire . Si ce mode de financement s'est avéré prometteur, les tensions inhérentes à ce type de financement ont poussé acteurs publics et privés à s'associer pour élaborer un système de gestion hybride propice à la satisfaction des intérêts des différentes parties prenantes.

Fin 2017, l'Association suédoise des autorités locales et des régions, la SALAR¹, a engagé, avec l'appui de la Banque européenne d'investissement, un projet visant à identifier un nouveau mode de financement et de mise en œuvre de projets relevant de l'action sociale. Ce projet concerne le domaine de la santé au travail² et est expérimenté dans les communes de Botkyrka et d'Örnsköldsvik depuis octobre 2018, et cela jusqu'en novembre 2021³. Pour ce faire, elle a eu recours pour la première fois à un instrument financier spécifique : le Social Impact Bond (SIB).

Un mode de financement alternatif pour répondre aux défis du développement durable

Cet instrument correspond à un portefeuille d'obligations financières émises par le secteur public auprès d'investisseurs privés afin de financer des projets sociaux. La rémunération des obligations pour les prêteurs est alors dépendante du rendement du projet social. Autrement dit, la rentabilité des titres émis est indexée sur la réussite économique et sociale des projets financés. Le plus souvent, ce type de financement fait intervenir un acteur intermédiaire, généralement une ou plusieurs banques, chargé de piloter les circuits de financement. Après avoir rassemblé les fonds levés, elle accompagne les acteurs publics dans la définition des attendus sociaux d'un projet pour qu'il puisse rémunérer les investisseurs selon le niveau de performance qu'ils espèrent.

Les Nations unies ont défini, en septembre 2015, un programme de 17 objectifs de développement

durable pour l'horizon 2030. La Suède s'est particulièrement engagée dans le respect de cet agenda, à tel point qu'elle se classe aujourd'hui en tête avec le Danemark en la matière⁴. Pour y parvenir, le gouvernement suédois s'est notamment appuyé sur le secteur financier pour financer des programmes, notamment sociaux, visant à répondre aux recommandations de l'ONU. Le recours au système financier est alors envisagé comme une manière de se financer sans alourdir théoriquement les institutions traditionnelles des pressions budgétaires induites par le coût de son système social. La mobilisation du marché obligataire représentait également l'opportunité d'impliquer le secteur de la finance dans le respect de ces objectifs, notamment par la prise en compte de critères environnementaux, sociaux et de gouvernance dans la gestion des portefeuilles⁵.

1 SALAR : Swedish association of local authorities and regions

2 <https://eiah.eib.org/stories/story/sweden-occupational-health-problem>

3 <https://www.ri.se/sites/default/files/2019-02/190129%20RISE%20-%20SOC%20in%20Sweden.pdf>

4 https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_sustainable_development_report.pdf

5 <https://www.climatebonds.net/resources/reports/green-bond-market-nordics>

Le gouvernement suédois va alors s'inspirer d'une expérience en cours pour adapter le calibrage des circuits financiers mobilisés. En effet, dès 2015, la municipalité de *Norrköping*⁶ a investi les SIB et s'est appuyée sur des contrats de performance négociés avec des investisseurs financiers pour soutenir sa politique publique de placement

d'enfants en situation de handicap mental. Les indicateurs utilisés portaient notamment sur l'amélioration des résultats scolaires des enfants. Toutefois, quelques difficultés de gestion ont entaché le succès de cette première itération, ce que le nouveau système mis en œuvre va alors chercher à résoudre.

Perfectionner l'organisation des émissions des SIB

Le mécanisme expérimenté à *Norrköping* a en effet mis en évidence deux difficultés :

- le succès d'un SIB est conditionné par la qualité des relations entre l'intermédiaire et les parties prenantes, notamment celles publiques qui se présentent dans la majorité des cas à la fois comme entité adjudicatrice et prestataire de service ;
- dans le cadre d'un SIB, le risque est considéré comme trop important par les investisseurs, ce qui les incite à contracter sur de petits volumes et empêche le secteur public d'accéder aisément aux marchés financiers, l'émission minimum autorisée étant de 100 millions d'euros.

L'objectif du modèle financier réfléchi à compter de 2018 sous l'impulsion du gouvernement suédois est alors de surmonter ces écueils, en identifiant deux solutions :

- l'émission d'un montant critique de 100 millions d'euros d'obligations sociales, ce qui permet d'atteindre un niveau de risque acceptable pour des investisseurs institutionnels. Pour garantir la crédibilité de l'opération, *Kommuninvest*, l'agence de financement des collectivités locales suédoises, acteur dont la réputation est robuste au sein de la communauté financière, est engagée pour émettre les obligations sur le marché. Parallèlement, le gouvernement

suédois essaie de mobiliser sept collectivités pour en faire des terrains d'expérimentation de ce nouveau mode de financement ;

- la création d'une organisation intermédiaire codirigée de manière partenariale entre *l'Association suédoise des autorités locales et des régions* et le *Research Institute of Sweden*⁷. Cette entité est créée pour développer une expertise et un réseau pour appuyer de façon effective les collectivités locales dans le financement de leurs projets et dans les démarches à suivre pour bénéficier du financement SIB. L'intérêt d'associer l'institut de recherche réside dans son niveau d'expertise à la fois des marchés financiers et des enjeux de politique publique suédoise, expertise primordiale dans l'identification d'indicateurs d'évaluation pertinents au sein des contrats de performance qui sont proposés aux investisseurs.

Plus généralement, un dialogue en amont du projet entre les municipalités intéressées et les investisseurs a été mis en place afin de dresser un état des lieux sur la santé et les conditions de travail des employés de chaque commune. Sur cette base, les contrats de performance ont été définis et ont été conclus entre les investisseurs, l'organisation intermédiaire et les collectivités locales, selon une logique de mutualisation des expertises de chacun.

⁶ <https://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/norrkopings-sociala-investeringsfond/socialt-utfallskontrakt.html>

⁷ Le *Research Institute of Sweden* est un organisme détenu par l'État suédois qui collabore avec des universités,

les acteurs privés et les acteurs publics pour accompagner des projets liés au développement durable et à la croissance,

notamment en vue d'améliorer la compétitivité internationale de l'économie suédoise.

Parallèlement, les services RH des communes suédoises ont identifié, toujours de concert avec les futurs investisseurs, des mesures complémentaires. En l'espèce, leurs services RH se sont engagés à travailler sur la réduction du coût et des recours aux congés-maladie, tout en améliorant les conditions de travail des salariés. En réduisant le risque de non-réalisation des contrats de performance, ces engagements ont contribué à rendre le *SIB* davantage attractif pour les investisseurs. Cela a également amené le secteur public à amorcer une réflexion sur les axes de transformation et de conduite du changement à mener au sein de ses services.

Finalement, le nouveau modèle est été expérimenté en octobre 2018 dans deux municipalités (Botkyrka et Örnköldsv), au lieu de sept initialement, pour un programme d'investissement de 44 millions de couronnes suédoises sur trois ans⁸.

Le processus d'investissement semble avoir conduit à une réflexion d'envergure de l'action sociale dans les communes concernées, avec l'introduction de nouveaux services de gestion proactive des congés-maladie, ainsi qu'une réduction de leur taux de recours et de leur coût⁹. Cependant, les premiers retours d'expérience montrent un intérêt limité de la part des collectivités locales pour cet outil, preuve qu'elles préfèrent encore supporter elles-mêmes le risque de l'investissement plutôt que de collaborer avec des acteurs financiers, dont les attentes vis-à-vis des projets peuvent différer¹⁰. Alors que sept municipalités devaient prendre part au projet, seules deux ont en effet finalement poursuivi l'expérience. L'expérimentation encore en cours pose donc la question de l'adéquation de logiques propres aux marchés financiers, dont notamment la rentabilité, avec la poursuite des objectifs sociaux des collectivités locales.

8 <https://www.ri.se/en/our-stories/how-social-impact-bonds-can-stimulate-preventative-measures>

9 <https://www.ri.se/sites/default/files/2019-02/190129%20RISE%20-%20SOC%20in%20Sweden.pdf>

10 <https://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/norrkopings-sociala-investeringsfond/social-utfallskontrakt.html>

L'œil du chercheur

L'œil du chercheur présente des ouvrages, des résumés d'articles publiés dans des revues scientifiques consacrées à l'action publique et des thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique.

Revue des articles

Les apports de l'amélioration continue au contrôleur de gestion business partner

Julien Henriot, Sylvain Gorin, Samia Khenniche

Article paru dans la revue ACCRA – 2021/1 (N° 10), pages 13 à 38 et accessible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-accra-2021-1-page-13.htm>



Le thème

Sur ces vingt dernières années, il est possible d'observer une évolution des responsabilités du contrôleur de gestion qui, en sus de son rôle historique de technicien de l'information financière, oriente davantage son action vers l'aide à la décision. C'est ainsi qu'a émergé la figure du contrôleur de gestion dans un rôle de *business partner*, partenaire du manager local et copilote de la prise de décision. Dans cet article, les auteurs exposent les difficultés qui ont accompagné cette mutation et explorent l'hypothèse selon laquelle il est possible de rendre le rôle de *business partner* effectif en hybridant le contrôle de gestion et des démarches d'amélioration continue. L'amélioration continue se caractérise par de petits changements incrémentaux dans un processus productif. Elle s'implémente la plupart du temps dans le cadre d'une méthode structurée, comme celle du *lean management*.

Les données

Les auteurs appuient leur démonstration sur l'étude de cas d'une entreprise industrielle implantée en Normandie depuis plus de 60 ans. L'histoire de cette entreprise est notamment marquée par son rachat, au tournant du XXI^e siècle, par un grand groupe industriel à dimension internationale qui met progressivement en place une politique globale de performance basée sur l'amélioration continue. Les chercheurs développent une démarche d'observation *in situ* permettant un recueil de données basé sur plusieurs stratégies d'observation. Une démarche narrative visant à retranscrire plusieurs points de vue immergés

dans le contexte de l'entreprise est également mise en œuvre.

Les résultats

À partir de 2008, l'entreprise étudiée met en œuvre une politique globale de performance et de compétitivité basée sur l'amélioration continue avec un focus sur l'aspect participatif de cette démarche. Au sein de l'entreprise, cette transition s'appréhende comme une « philosophie déclinée en outils » avec pour objectif premier de structurer une « façon de voir les choses ». L'avènement de l'amélioration continue est également l'occasion pour le contrôleur de gestion de l'entreprise, historiquement perçu par les opérationnels comme un surveillant au service de la direction, d'envisager de construire des relations plus fertiles avec la direction et les opérationnels. Pour étendre son champ d'action dans le cadre de cette transition, le contrôleur de gestion s'appuie sur trois éléments structurants : 1. une nouvelle appropriation des données manipulées par les opérationnels, lui permettant d'acquérir un langage commun avec les opérationnels et modifie son rapport « au terrain » ; 2. la mise en résonance des perspectives stratégiques et opérationnelles grâce aux données de terrain nouvellement acquises et le développement d'une capacité à les transformer en données économiques visibles ; 3. le renforcement du rôle des managers dans le processus de contrôle de gestion. Par le biais de l'amélioration continue, la direction et les opérationnels se réapproprient un rôle dans le processus de contrôle de gestion, et les contrôleurs de gestion peuvent dès lors adopter vis-à-vis d'eux un mode de relation davantage en phase avec la fonction support qu'ils incarnent.

Revue des articles

Une décennie de recherches empiriques autour des déterminants de l'efficacité des comités d'audit

Géraldine Broye, Pauline Johannes

Article paru dans la revue *Comptabilité Contrôle Audit* – 2021/1 (Tome 27), pages 51 à 109 et accessible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-comptabilite-controle-audit-2021-1-page-51.htm?ref=doi>



Le thème

Le comité d'audit constitue un mécanisme de gouvernance essentiel dans le processus de supervision de la qualité du reporting financier. Sa mise en place d'audit est obligatoire depuis 2002 dans les sociétés cotées américaines et depuis 2006 dans les sociétés cotées européennes. Il a explicitement pour vocation d'assurer le suivi des questions relatives à l'élaboration et au contrôle des informations comptables et financières, contribuant ainsi à la qualité de la supervision des systèmes de gestion des risques et de contrôle interne. La dernière décennie a été riche en avancées scientifiques concernant l'efficacité des comités d'audit en termes de gouvernance des entreprises. Dans cet article, les autrices proposent une synthèse de cette littérature, en présentant les principaux apports et les implications des publications les plus récentes.

Les données

Les autrices ont identifié 143 articles académiques publiés dans 31 revues sur une période couvrant 2007 à 2018. L'analyse de la littérature les amène à structurer la revue autour de deux niveaux d'analyse identifiés en fonction des objets de recherche, des cadres théoriques et des approches méthodologiques. Le premier niveau d'analyse repose sur le thème de la composition du comité d'audit (sa taille, son activité, ses membres) et sur son efficacité. Le second niveau d'analyse porte sur les dynamiques autour et au sein du comité d'audit tels que les relations de pouvoir entre les acteurs, les comportements et interactions entre les acteurs et le pilotage des membres.

Les résultats

Les facteurs d'efficacité du comité identifiés dans la littérature par les autrices sont complexes. Si certaines caractéristiques paraissent primordiales, telles que l'indépendance et l'expertise des membres, la combinaison de plusieurs éléments semble être le meilleur gage d'efficacité : indépendance et expertise, ou expertise et statut. La prise en compte des facettes multiples de la composition du comité d'audit est un enjeu de taille. Elle est notamment liée à la difficulté d'appréhender ces qualités d'indépendance et d'expertise, pour les chercheurs comme pour les régulateurs. La difficulté réside dans cette notion d'indépendance de forme *versus* de substance. Elle interpelle les chercheurs sur la façon de prendre en compte cette menace peu visible sur l'indépendance du comité d'audit, liée au pouvoir des dirigeants, aux relations personnelles et amicales liant les acteurs du reporting. Elle peut également interpeller les régulateurs, dans l'exigence éventuelle d'une communication plus précise des caractéristiques des membres du comité, relatives notamment à l'existence de liens interpersonnels avec le management. Les chercheuses observent qu'au final, il est sans doute nécessaire de considérer qu'il n'existe pas de modèle universel pour garantir l'efficacité du comité. La composition optimale des comités, au regard de l'intérêt des actionnaires, dépend sans doute de différents facteurs spécifiques à l'entreprise, tels que le secteur d'activité, la position dans son cycle de vie, ou ses choix stratégiques.

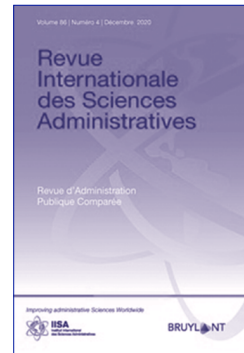
Revue des articles

Vers une théorie de l'administration publique comportementale

David Oliver Kasdan

Article paru dans la *Revue internationale des sciences administratives* – 2020/4 (Vol. 86), pages 633 à 650 et accessible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2020-4-page-633.htm>



Le thème

Le lien entre l'administration publique et l'économie comportementale remonte à Herbert Simon, qui a relevé la tension entre les exigences institutionnelles de l'efficacité rationnelle et la réalité des objectifs alternatifs des individus. L'intersection de l'économie comportementale et de l'administration publique se situe aujourd'hui dans le contexte plus large d'un intérêt international pour les approches interdisciplinaires et multidisciplinaires en matière de recherche et de pratique. Pour l'auteur, l'administration publique peut utiliser l'économie comportementale dans différentes applications, allant de la stimulation de la motivation de service public à l'amélioration du respect des politiques. Afin de nourrir la réflexion sur les bases d'une théorie fonctionnelle de l'administration publique comportementale, il examine dans cet article les concepts fondamentaux de l'administration et les complète par l'économie comportementale.

Les données

L'auteur passe en revue le discours actuel sur l'évolution de l'administration publique comportementale. Il décrit certains concepts dominants actuellement appliqués, puis propose un cadre assorti de propositions pour une théorie de l'administration publique comportementale afin de permettre des recherches expérimentales supplémentaires.

Les résultats

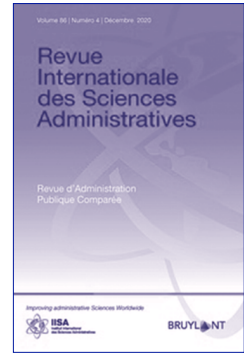
Pour l'auteur, une théorie de l'administration publique comportementale (BPA pour *behavioral public administration*) doit se situer sur le plan opérationnel de la gouvernance : un espace décrit par les dimensions que sont la population et l'administration publique. L'éventail des concepts de l'économie comportementale est appliqué à deux groupes de déconnexions : dans l'économie comportementale, il y a la différence entre ce que les gens pensent vouloir et ce qu'ils font effectivement ; et dans le comportement administratif, il y a l'écart entre ce que l'administration publique est censée faire et ce qu'elle peut effectivement faire. L'auteur situe la théorie de la BPA entre ces deux espaces. Il formule trois propositions pouvant servir de guide pour tester et appliquer cette théorie : 1. la BPA est un ensemble d'outils alternatifs permettant d'optimiser la mise en œuvre des politiques ; 2. la BPA est éthiquement saine et respecte les valeurs administratives ; 3. les recherches sur la BPA forment un domaine inédit d'expérimentation et de méthodologie stratégiques.

Revue des articles

Le rôle de la comptabilité publique dans le contrôle de la corruption : une évaluation des pays de l'OCDE

Beatriz Cuadrado-Ballesteros, Francesca Citro, Marc Bisogno

Dans *Revue internationale des sciences administratives* – 2020/4 (Vol. 86), pages 761 à 781 et accessible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2020-4-page-761.htm>



Le thème

Au cours des dernières décennies, plusieurs scandales de corruption dans le monde ont renforcé l'intérêt des universitaires et des praticiens pour la transparence et la redevabilité. Selon Transparency International, les représentants élus et les fonctionnaires sont considérés comme étant le plus susceptibles d'être corrompus. La transparence représente un moyen de combattre ce fléau, aussi, de nombreux États ont introduit des réformes importantes visant à obliger les entités publiques à rendre des comptes. Cependant, se contenter de rendre l'information disponible n'est pas suffisant. Au sens strict, la transparence fait référence à la disponibilité des informations mais pas à leur qualité. Pour qu'elle soit effective, il faudrait que les informations soient portées à la connaissance des lecteurs et comprises par ces derniers, ce qui impliquerait qu'elles soient de qualité. Ce principe s'applique tout particulièrement aux informations financières et comptables publiées par les États. À cet égard, les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) et la comptabilité d'exercice sont considérées comme des instruments permettant de donner en temps opportun des informations financières fiables, exhaustives et comparables entre pays. La présente étude apporte de nouveaux éléments sur l'efficacité des systèmes de comptabilité d'exercice et des règles comptables harmonisées à l'échelon international en y ajoutant une dimension supplémentaire : celle de leur incidence sur la corruption.

Les données

L'étude s'appuie sur un échantillon de 33 pays de l'OCDE, étudiés sur la période 2010-2014, constituant ainsi un ensemble de données de panel qui permet d'adopter une approche comparative internationale.

Les résultats

La mise en œuvre de dispositifs institutionnels spécifiques est nécessaire pour obliger les responsables politiques à rendre compte de leurs actes, réduisant ainsi leurs comportements opportunistes et le niveau de corruption. Les auteurs constatent un rôle déterminant joué par les réformes de la comptabilité publique dans la réduction de la corruption et montrent que la corruption recule lorsque des réformes font progresser la comptabilité publique, avec l'adoption des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) ou de la comptabilité d'exercice. Concrètement, la mise en œuvre des normes comptables internationales du secteur public et l'adoption de la comptabilité d'exercice peuvent atténuer l'avantage que les responsables politiques ont sur les citoyens en matière d'information, réduisant ainsi le niveau de corruption. Les auteurs observent en outre que la normalisation des systèmes comptables et l'adoption de principes comptables harmonisés peuvent également contribuer à la lutte contre la corruption.

Revue des articles

Travailler la distance : s’inventer un chez-soi de travail

Frédérique Letourneux

Article paru dans la revue *Sociologie du travail* – 2020/4 (Vol. 62)et accessible en ligne à l’adresse : <https://journals.openedition.org/sdt/35773>

Thème

La sortie du cadre de l’organisation de travail est aujourd’hui facilitée par l’utilisation des outils technologiques qui permet de s’abstraire de la contrainte physique du déplacement. Cette évolution a pour effet de brouiller l’homologie jusque-là structurante du salariat entre temps et espace de travail. Cette question se pose désormais de façon singulière dans un contexte de flexibilisation du cadre salarial (diversification des statuts d’emploi, recours à des contrats courts) et de développement de l’indépendance. Dans cet article, l’auteur développe une comparaison de professionnels qui exercent leur activité à distance d’une organisation et s’intéresse plus particulièrement à la comparaison de situations d’emploi qui sortent du strict cadre du télétravail salarié.

Données

Cet article repose sur des entretiens semi-directifs menés auprès de 54 enquêtés : des journalistes-pigistes, des graphistes free-lance et des télé-secrétaires parmi lesquels 21 pigistes, 21 graphistes et 12 secrétaires. L’étude porte à la fois sur la manière de vivre le fait de travailler au domicile et sur les arbitrages nécessaires dans l’articulation de leur vie professionnelle et privée. À travers la comparaison de ces trois groupes professionnels, il s’est agi d’enquêter auprès de professionnels ayant un métier qui, sous sa modalité dominante, continue d’être exercé dans un cadre salarié pour interroger la manière dont ce cadre peut jouer comme repère dans les expériences vécues.

Résultats

L’auteur analyse les différentes logiques sociales et professionnelles et souligne la pluralité des formes que peut prendre le travail quand il se déroule au domicile, à distance de l’organisation. Les arbitrages entre temps et espaces au sein du domicile sont liés à la capacité de l’individu à défendre son identité professionnelle pour soi et pour autrui. Elle fait apparaître quatre configurations spatio-temporelles dans lesquelles se déroule le travail à distance. La première configuration renvoie au fait de vivre sous le mode de la contrainte la confusion des temps et des espaces : elle concerne en particulier des femmes ne dégageant pas suffisamment de revenus de leur activité et vivant sous le mode de la contrainte la clôture sur le chez-soi. La deuxième configuration consiste à mettre en place au sein du domicile un cadre spatio-temporel visant à reproduire le cadre salarié : cette modalité est repérable de façon dominante chez celles et ceux qui sont davantage stabilisés sur le marché de l’indépendance ou de l’emploi. Dans une troisième configuration, le travail n’est pas circonscrit à des plages horaires prédéfinies et il s’effectue sur un mode nomade dans l’espace du domicile. Enfin, la dernière configuration est le fait d’une minorité de graphistes pour qui la mesure du temps de travail ne peut se réduire à des unités comptables et qui voient donc dans cette organisation du travail une nouvelle façon de définir leur « équation personnelle » dans un cadre dont ils maîtrisent les contours.

Revue des articles

Pour une sociohistoire de l'État régulateur européen Du gouvernement administratif à la régulation judiciaire de la concurrence (1962-1982)

Lola Avril

Article paru dans la *Revue française de science politique* – 2020/6 (Vol. 70), pages 773 à 791 et accessible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2020-6-page-773.htm>

Le thème

Le champ politico-administratif européen qui se structure progressivement après la signature des traités de Rome, s'il prend des modalités inédites, n'en demeure pas moins l'héritier des compromis constitutionnels négociés historiquement dans les États membres. Dans la pratique quotidienne de ce gouvernement administratif de l'Europe, l'État européen connaît des reconfigurations importantes qui aboutissent dans les années 1980 à l'affirmation d'un État régulateur. L'autrice analyse ces reconfigurations au prisme de la gouvernamentalité définie par Michel Foucault comme un « ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir ». Elle explore le glissement d'une gouvernamentalité administrative à une gouvernamentalité régulatrice, en interrogeant son assise sociale et professionnelle.

Les données

À travers l'approche par la gouvernamentalité, l'autrice apporte une attention particulière dans l'étude des politiques de concurrence européenne. Elle s'appuie pour cela sur l'analyse des dispositifs techniques et procédures d'application des règles concurrentielles européennes dans les années 1970-1980 comme concrétisation des formes de légitimation et des représentations de l'État. En s'appuyant sur un ensemble de sources – archives de la Commission européenne, de la Commission consultative des barreaux européens

(CCBE) et entretiens avec d'anciens fonctionnaires et avocats –, la reconstitution de la controverse autour des procédures concurrentielles européennes permet de saisir la genèse de l'État régulateur et l'affirmation de sa légitimité à intervenir sur les marchés européens.

Les résultats

L'autrice observe qu'au fil des années 1970 le thème apparemment technique de la réforme des procédures d'application du règlement sur les ententes est devenu le point de convergence d'une large coalition réformatrice qui réunit aussi bien des organisations de représentation de la profession d'avocat que des institutions parlementaires, judiciaires et des organisations patronales. Pour les organisations patronales, c'est là un moyen de lutter contre les pouvoirs jugés discrétionnaires de la Commission européenne ; pour la profession d'avocat, une opportunité de s'imposer dans les procédures et donc de s'immiscer dans les relations entre la bureaucratie européenne et les entreprises ; pour le Parlement européen nouvellement élu, enfin, une occasion d'affirmer sa nouvelle légitimité au travers de son rôle de garant des droits fondamentaux et de l'État de droit. La résolution du conflit est à la genèse de l'eurolégalisme et de l'État régulateur. La judiciarisation permet de refonder la légitimité des décisions prises par la Commission européenne et sera à l'origine, dans les années 1980, du développement quantitatif et qualitatif significatif des politiques européennes de concurrence.



La « modernisation de l'État », indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'administration territoriale de l'État dans les domaines de la cohésion sociale et du développement durable (2009-2015)

Thèse de doctorat en sociologie soutenue le 20 janvier 2020 par **Sylvère Angot** à Paris-Est, dans le cadre de l'école doctorale Organisations, marchés, institutions (Créteil), en partenariat avec le laboratoire interdisciplinaire Sciences, Innovations, Sociétés sous la direction de Vincent Spenlehauer

Cette thèse est consultable à l'adresse suivante : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02877768>

La « modernisation de l'État » est une thématique récurrente des exécutifs qui se succèdent à la tête du pays. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) lancée en 2010 modifie durablement le paysage des services déconcentrés et porte des dynamiques contradictoires. La réforme s'appuie sur certains objectifs du new public management : performance de l'action publique, réduction des coûts et des effectifs, fusions de services, « mutualisation des fonctions support », développement d'agences, informatisation du service public. Mais elle délaisse d'autres principes de cette doctrine : expertise territoriale, évaluation de l'action publique, nodalité territoriale, prélèvement d'informations sur le social, remontées d'expérience.

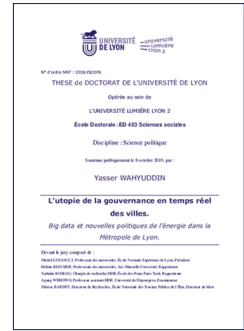
La RéATE renforce un échelon régional déconcentré chargé du pilotage, de la coordination, de l'observation et de l'évaluation des politiques publiques (notamment les DREAL et DRJSCS). Mais le développement de cette expertise rare, de haut niveau, se heurte à de nombreux défis : celui de la formation des fonctionnaires pour assurer ces missions ; celui de l'incertitude générée par la dissociation entre services régionaux (maintenus sous la tutelle ministérielle) et départementaux (rapprochés de la tutelle préfectorale) ; celui des concurrences de légitimités entre des services déconcentrés affaiblis, des agences renforcées dans leurs prérogatives budgétaires et des collectivités territoriales bénéficiant de transferts de compétences. La déconcentration apparaît en déclin dans le système institutionnel français, alors

que les interfaces entre l'État et les collectivités territoriales sont peu investies. Enfin, la réforme véhicule une vision et des méthodes profondément institutionnelles et centralisatrices. La réorganisation institutionnelle exclut une réflexion sur l'expertise locale, les contenus professionnels des missions, les ajustements mutuels partisans entre acteurs.

Cette thèse se situe dans la perspective du récit de tensions existantes dans le champ bureaucratique, entre la « modernisation » portée par l'exécutif, le ministère du Budget, la « haute noblesse d'État » d'une part, et la lutte des ministères sectoriels et des services territoriaux pour maintenir leurs fonctions et leurs conceptions de l'État d'autre part. Trois analyses de politiques publiques sont mobilisées pour traiter cette problématique. Dans le champ de la « cohésion sociale », l'auteur montre que la convergence des politiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes défavorisées s'effectue principalement à l'échelon départemental. L'étude de l'extinction du corps des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse pose la question du maintien d'une expertise de conseil et de relais des problématiques territoriales au sein de l'appareil d'État. Le cas des politiques de rénovation énergétique de l'habitat présente un paysage complexe, situé entre plusieurs secteurs de politiques publiques (logement, énergie-climat, industrie, politiques sociales), montrant la difficulté à construire une coordination des dispositifs nationaux et locaux dans le champ du « développement durable ».



L'utopie de la gouvernance en temps réel des villes : « Big data » et nouvelles politiques de l'énergie de la Métropole de Lyon



Thèse de doctorat en Science politique soutenue le 8 octobre 2019 par **Yasser Wahyuddin** dans le cadre de l'École doctorale Sciences sociales (Lyon) en partenariat avec l'équipe de recherche Environnement, ville, société (Rhône) de l'Université Lumière (Lyon) et du laboratoire Environnement – ville – société / EVS (CNRS) sous la direction de Fabrice Bardet

Cette thèse est consultable à l'adresse suivante : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02927777>

Le développement contemporain des technologies de l'information et de la communication (NTIC) et des équipements numériques individuels est aujourd'hui à l'origine d'une telle profusion de données – caractérisée par la notion de big data – que les modes de vie et d'organisation des sociétés seraient promis à de profonds bouleversements.

Les villes, qui contribuent massivement à la production et à l'utilisation des données numériques issues des équipements individuels, sont présentées comme les lieux propices aux changements les plus importants, d'autant plus que les défis auxquels sont confrontés les gestionnaires urbains sont toujours plus ambitieux, l'exigence de la qualité de service allant grandissante en même temps que se raréfient les ressources budgétaires et que croissent les enjeux écologiques ou environnementaux appelant à un « tournant vert » des économies et des programmes d'action publique. De ce point de vue, le développement des NTIC se présente comme l'un des moyens de faire face à ces nouveaux enjeux. Mais comment, concrètement, ces changements vont-ils intervenir ? La question se pose en particulier de la modification des modes de gouvernance des métropoles que les big data pourraient provoquer. C'est à cette étude que se consacre cette recherche.

De manière plus précise il se manifeste aujourd'hui beaucoup d'enthousiasme quant aux opportunités créées par les big data pour offrir des outils de gestion des systèmes « en temps réel », en remplacement des modèles anciens bâtis sur des données générées à partir de processus longs : enquêtes, extractions de registres, etc. Mais cette bascule dans la production des données de la modélisation sera-t-elle sans effet sur la nature des réflexions conduites ? Il se pourrait que la structure même des politiques de planification stratégique menées par les acteurs publics comme par les acteurs privés soit modifiée en profondeur.

Parmi les activités de planification stratégique, celles concernant le secteur de l'énergie jouent un rôle fondamental pour soutenir les activités socio-économiques. Dans cette perspective, ce projet vise la transformation des modes de gestion urbaine dans le secteur de l'énergie, du fait de l'introduction des big data. Cette recherche est consacrée à l'analyse de l'impact de la mobilisation et de la gestion des big data sur les modes de gouvernance de la Métropole de Lyon, en s'appuyant spécifiquement sur la politique de gestion de l'énergie. Une démarche d'entretien semi-directif, faite avec les services de la Métropole et avec Smart Electric Lyon (SEL) (projet engagé par le groupe EDF dans l'agglomération), alimente cette recherche.

Revue des thèses

Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales en contexte austéritaire : modèle de transformation et transformation des modèles



Thèse de doctorat en sciences de gestion soutenue le 8 décembre 2020 par **Léonard Goubier** dans le cadre de l'école doctorale de Sciences économiques et de gestion d'Aix-Marseille (Aix-Marseille Université), en partenariat avec le Centre d'étude et de recherche en gestion d'Aix-Marseille sous la direction de Nicolas Aubert et d'Emil Turc

Cette thèse est consultable à l'adresse suivante : <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-03140050>

La crise économique et financière de 2008 a eu de graves conséquences sur les finances publiques des États. Ainsi, à partir des années 2010, de nombreux pays se sont tournés vers des politiques d'austérité pour tenter de restaurer leurs grands équilibres budgétaires. En France, les collectivités territoriales ont été directement impliquées dans cet effort de redressement. Elles ont dû s'adapter à un contexte inédit pour elles, marqué par une raréfaction des ressources et de nouvelles contraintes budgétaires. La thèse étudie le processus de transformation du contrôle de gestion territorial en contexte austéritaire. Elle mobilise la théorie du changement de Poole et Van de Ven (1995) pour éclairer les phénomènes de changement de contrôle de gestion. Elle analyse le processus de transformation du package de contrôle de gestion des collectivités territoriales en contexte austéritaire.

La thèse propose des études de cas longitudinales et comparées de quatre collectivités territoriales ayant dû réagir au contexte austéritaire. Des entretiens menés auprès des managers, la collecte de documents internes et quelques phases d'observation permettent à l'auteur de retracer les évolutions du contrôle de gestion de ces organisations au cours de la dernière décennie.

Les résultats montrent que le management de l'austérité se traduit par des transformations importantes dans les dispositifs de contrôle de gestion des collectivités locales. Celles-ci ne se limitent pas aux seuls éléments budgétaires et financiers. En effet, de très nombreux dispositifs de contrôle, formels et informels, sont modifiés sous l'effet du contexte austéritaire. Cela montre que les collectivités territoriales mobilisent une grande diversité de dispositifs de contrôle de gestion en réaction au contexte austéritaire. On constate que l'environnement de ces dispositifs de contrôle de gestion a, lui aussi, connu de profonds bouleversements (culture de gestion, structure organisationnelle...). Les résultats de la thèse mettent également en lumière les grandes tendances dans l'évolution du contrôle de gestion des collectivités territoriales, malgré des trajectoires de changement différentes. La thèse en tire des conclusions sur les modalités et les enjeux des phénomènes de transformation des dispositifs de contrôle.

Vient de paraître dans la collection *Gestion publique* de l'IGPDE

Faire preuve par le chiffre ? Le cas des expérimentations aléatoires en économie

par Arthur Jatteau

484 pages au prix de 36 €

ISBN : 978-2-11-162088-9

Accès ouvert en HTML sur <https://books.openedition.org/igpde/12229>

Disponible en Epub au prix de 11,99 € sur

<https://www.7switch.com/fr/ebook/9782111620933/from/openedition>



Cet ouvrage est tiré de la thèse d'Arthur Jatteau pour laquelle il a reçu en 2017 le Premier prix de thèse de la Cour des comptes.

L'obtention en 2019 du « Nobel » d'économie par Esther Duflo et ses collègues Abhijit Banerjee et Michael Kremer marque le sacre d'une méthode d'évaluation d'impact : les expérimentations aléatoires. Dans cet ouvrage, Arthur Jatteau s'interroge sur la nature de cette « preuve par le chiffre ». L'histoire – méconnue – des expérimentations aléatoires mérite d'être défrichée, car elle offre des pistes intéressantes pour comprendre leur succès aujourd'hui et, plus encore, leurs limites. La construction de la « preuve par le chiffre » est explorée, en insistant sur ses effets heuristiques et politiques. Que vaut la preuve produite par les

expérimentations aléatoires ? Pour y répondre, l'auteur mobilise une diversité de sources, s'appuyant sur de nombreux entretiens, des analyses précises de plusieurs démarches d'évaluation de politique publique et des enseignements de nature générale sur la portée réelle des méthodes statistiques d'évaluation et sur la nécessité de les compléter par des approches de terrain.

Ce livre apporte ainsi des éléments novateurs de réflexion méthodologique, en particulier sur l'utilisation combinée de méthodes quantitatives et qualitatives dans les travaux d'évaluation. Il conclut d'ailleurs son ouvrage par un chapitre sur « quelques recommandations pour l'action publique ».

L'éditorial

VIRGINIE MADELIN

La financiarisation des politiques publiques.

Trois cas exemplaires

VINCENZO BUFFA, EVE CHIAPELLO,
OCEANE RONAL, ANTONIN THYRARD

Les local government funding agencies (LGFA) : vers une financiarisation de l'action publique locale ?

EDOARDO FERLAZZO

La Note réactive : en Suède, le Social Impact Bond pour financer l'action sociale par les marchés financiers

PAUL COUDOURNAC

L'œil du chercheur