

VU D'AILLEURS | CHRONIQUE

PAR SIMON JOHNSON

L'administration Trump prépare Lehman Brothers, épisode 2

Non sans fanfare, le département américain du Trésor a publié, le 21 février, un rapport sur l'attitude à adopter à l'égard de l'Autorité de liquidation ordonnée (Orderly Liquidation Authority, OLA), un dispositif de liquidation des établissements de crédit. C'est pour éviter de répéter le scénario de septembre 2008 (la faillite de Lehman Brothers avait déclenché la crise financière) que ce dispositif a été créé dans le cadre de la loi Dodd-Frank de 2010. Il autorise l'Agence fédérale de garantie des dépôts bancaires (Federal Deposit Insurance Corporation) à prendre le contrôle des institutions financières en difficulté pour organiser leur faillite de manière ordonnée.

Bien que le rapport du Trésor tienne plus d'un document politique que d'une évaluation technique, sa conclusion est raisonnable : il faut conserver l'OLA. Malheureusement, ce rapport masque un objectif législatif et réglementaire qui exposerait le système financier à d'énormes risques.

Depuis quelques années, l'OLA jouissait d'un fort soutien bipartisan, notamment au sein du Comité consulta-

tif sur la résolution systémique (Systemic Resolution Advisory Committee), dont je fais partie. Mais certains membres très influents du Parti républicain au sein de la Commission des services financiers de la Chambre des représentants n'ont cessé d'attaquer l'OLA, disant qu'elle constitue potentiellement un plan de sauvetage sur fonds publics. Ils veulent l'abolir, de manière à ce que les institutions financières en difficulté fassent l'objet d'un processus de faillite supervisé par les tribunaux.

CRISE MONDIALE DE 2008

Lehman Brothers a certes fait faillite – ce qui a conduit à la crise financière mondiale de 2008. Les républicains, s'appuyant sur les travaux d'universitaires de l'Institution Hoover, proposent de modifier la législation sur les faillites en créant un « Chapitre 14 », autorisant les grands groupes financiers à faire faillite sans que cela ne présente de risque systémique.

Le gouvernement Trump ne semble pas disposé à soutenir cette position. Le Trésor reconnaît, même si c'est juste implicite, qu'aucun tribunal ne

peut traiter des passifs complexes et liés entre eux de JPMorgan Chase, Citigroup, Goldman Sachs, ou autre société de portefeuille dont le bilan dépasse 500 milliards de dollars (404 milliards d'euros) – la dette de Lehman Brothers était de plus de 600 milliards de dollars au moment de sa faillite. Mais le rapport insiste pourtant sur l'idée que le processus de faillite doit être la première solution envisagée lorsqu'une grande banque est en difficulté, et esquisse un nouveau Chapitre 14.

Or, le principal problème dans la procédure de faillite est le manque de financement du « débiteur en possession » [entreprise qui a déposé une requête en faillite, mais reste en possession de ses biens] dans le cas d'une institution financière complexe d'envergure mondiale dotée d'un énorme bilan ; sans possibilité d'un financement réel par le secteur privé, tout le processus s'effondrerait – c'est ce qui s'est passé avec Lehman Brothers.

Le deuxième problème est que, pour des raisons juridiques et procédurales, les régulateurs internationaux ne pourraient pas coopérer avec une procé-

ture américaine qui affecte une grande partie de leur économie. Les dirigeants de la Banque d'Angleterre, par exemple, ont été très clairs à ce sujet.

Le rapport du Trésor n'évite pas ces questions, mais n'y répond pas véritablement. La proposition d'un Chapitre 14 ressemble à un hamburger quasiment sans viande. Il est peu vraisemblable que la Commission juridique du Sénat (dont la responsabilité couvre la législation sur les faillites) accepte de perdre son temps là-dessus.

Mais le plus inquiétant est ce qui se cache derrière le rapport du Trésor, et dont il ne dit pas un mot : la stratégie de l'administration Trump visant à réduire la vigilance à l'égard des banques. Le titre IV de sa proposition de loi sur la « croissance économique, la déréglementation et la protection des consommateurs » élèverait pour les banques le seuil d'application des normes prudentielles renforcées de 50 à 250 milliards de dollars d'actifs.

Or, le seuil de 50 milliards de dollars, fixé par la loi Dodd-Frank, est suffisamment raisonnable pour que la Réserve fédérale s'intéresse de plus près à une institution financière. Avec un

seuil de 250 milliards, une faillite bancaire pourrait avoir un effet domino.

Il faut néanmoins reconnaître que, même dans le cadre de la législation envisagée, la Fed conserverait une marge de manœuvre non négligeable pour empêcher les grandes institutions financières de créer des structures pouvant conduire à l'effondrement du système financier, même au-delà des frontières nationales.

Mais rien n'indique que les dirigeants nommés par Trump au Conseil des gouverneurs de la Fed empêcheront les grandes banques d'agir à leur guise. Comme en 2008, nous risquons de constater à nos dépens le rôle crucial d'une réglementation adéquate des institutions financières d'importance systémique. ■

Traduit de l'anglais par
Patrice Horowitz

© Project Syndicate 1995 – 2018

Simon Johnson est professeur à la Sloan School of Management du Massachusetts Institute of Technology

L'ÉCLAIRAGE

Les dilemmes de l'hôpital

PAR ARMAND HATCHUEL

Depuis plusieurs mois, professionnels et observateurs de l'hôpital public dénoncent des conditions de travail épuisantes et démotivantes, ainsi que des situations de tension parfois dangereuses pour les patients. En outre, une majorité d'hôpitaux sont en déficit, alors même que la productivité des personnels s'est améliorée. En 2016, le rapport du député Olivier Véran (PS) avait préconisé une nouvelle approche de la tarification hospitalière, et le gouvernement actuel a annoncé une réforme à venir.

Ainsi, depuis une quinzaine d'années, l'hôpital a connu une transformation majeure de son mode de tarification et de son organisation. A-t-elle eu les résultats escomptés, ou est-elle à l'origine des maux actuels ? Une synthèse des recherches en gestion hospitalière confirme qu'il faut sortir l'hôpital public de l'antagonisme entre tarification à l'activité et gestion du soin médical, notamment en recherchant des innovations « médico-économiques » et une meilleure coordination au service du patient (*L'Impact de la T2A sur la gestion des établissements publics de santé*, Philippe Burnel, *Journal de gestion et d'économie médicales* 2017/vol. 35).

IMPLIQUER LES MÉDECINS

L'hôpital public est confronté à une mission complexe. Il doit fournir à tous ses patients une prise en charge médicale conforme à l'état le plus récent de la connaissance. Il doit apporter ces soins avec la plus grande humanité, en s'efforçant d'épargner au patient les lourdeurs administratives et pratiques associées au traitement. Mais l'hôpital, comme toute organisation, doit aussi créer un climat favorable à la recherche, à l'apprentissage professionnel et à l'exercice de ses différents métiers.

Jusqu'aux années 2000, on avait pensé qu'une mission aussi complexe exigeait un système de tarification simple et souple, comme la rémunération au nombre de journées d'hospitalisation par séjour. Mais, avec l'explosion des dépenses de santé, on a accusé ce système de favoriser l'occupation inutile des lits. À partir de 2004 a été mise en place la tarification à l'activité (T2A), qui consiste à payer chaque hospitalisation à un prix fixé selon une codification qui dépend de la maladie et des soins apportés. De ce fait, tous les séjours de même code sont payés le même prix. Par ailleurs, la gouvernance de l'hôpital a été modifiée de façon à associer les médecins aux choix de gestion de chaque établissement. Différencier les prix en fonction des produits, impliquer les médecins, cela semblait de bon sens.

TENSION CROISSANTE

Mais c'était oublier que le prix des produits n'annulait pas la contrainte générale des dépenses de santé. Or, celle-ci s'exerce désormais dans un régime de tarification beaucoup plus rigide, qui incite à multiplier les types de séjour les plus « rentables ». Et qui place les médecins devant des dilemmes difficiles entre la « course à l'activité » de leur service et la sur-sollicitation des personnels, au risque d'une détérioration des conditions de travail. De plus, cette tarification divise les responsabilités au sein de chaque service (si telle spécialité est trop chère, c'est à elle de résoudre le problème), provoquant un isolement accru des unités, que la mise en place de regroupement des services par pôles a tenté de limiter.

Indiscutablement, la tarification à l'activité a favorisé l'implication du corps médical dans la gestion de l'hôpital, mais elle a créé une tension croissante sur le personnel soignant. En outre, elle n'a pas favorisé l'innovation transversale entre les unités, ni entre l'hôpital et tous les intervenants en amont et en aval de l'hospitalisation, par exemple les médecins de ville.

Le gouvernement a annoncé qu'il allait réduire l'impact de la tarification à l'activité. Mais si l'on suit les chercheurs, il faut aussi favoriser cette innovation transversale qui permettra de répondre aux défis de la médecine préventive, des alternatives à l'hospitalisation, et d'une prise en charge continue du parcours du patient. ■

Armand Hatchuel est professeur à Mines ParisTech/PSL Research University

Lorsque les citoyens débattent des finances publiques

La démocratie athénienne et des expériences récentes dans de grandes villes montrent que les débats budgétaires ne doivent pas être le monopole d'élus politiques conseillés par des technocrates

PAR LYN CARSON
ET DAVID M. PRITCHARD

De nos jours, les décisions financières difficiles sont prises dans le plus grand secret. En agissant ainsi, les représentants élus démocratiquement se fondent sur les conseils de bureaucrates de la finance qui, fréquemment, répondent aux besoins politiques du gouvernement en place. Les hommes politiques demandent rarement aux électeurs ce qu'ils pensent des diverses options budgétaires et expliquent généralement mal les décisions prises, se contentant souvent de justifications dénuées de sens comme « l'emploi et la croissance ». Ils n'entrent jamais dans le détail des concessions difficiles et inévitables, ou de leur raisonnement budgétaire global.

Le même problème se retrouve dans la plupart des démocraties : les élus pensent que les citoyens ne peuvent pas comprendre les réalités financières et partent du principe que la démocratie ne sait pas gérer l'équilibre des finances publiques. Pendant plusieurs décennies, nous avons étudié les démocraties d'aujourd'hui et de l'Antiquité, et avons découvert que ce préjugé est indubitablement erroné. En effet, nous trouvons de plus en plus d'exemples d'implication de citoyens ordinaires permettant d'établir de meilleurs budgets.

En 1989, des conseils municipaux de villes brésiliennes ont commencé à faire appel aux résidents pour l'élaboration des budgets, et ce processus s'est ra-

pidement étendu à travers l'Amérique du Sud. Aujourd'hui, il a été testé avec succès en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Portugal, en Suède, en Pologne et en Australie. Le budget participatif est fondé sur un principe clair : les personnes les plus affectées par un budget contraignant doivent être impliquées dans son élaboration.

Il y a deux mille cinq cents ans, dans la démocratie athénienne, le budget était décidé par les citoyens ordinaires. Athènes disposait d'un budget solide, malgré – ou, selon nous, plutôt grâce à – l'implication de ses citoyens dans des prises de décision difficiles. La cité était incroyablement prospère, elle était la pionnière culturelle de son époque et une superpuissance militaire. Toutes ces réussites avaient un coût : elles dépendaient de sa capacité à lever de nouveaux impôts et à contrôler les dépenses publiques, ce qui nécessitait de franches discussions.

DES SOLUTIONS INÉDITES

Dans cette démocratie directe, les membres de l'assemblée votaient pour ou contre chaque politique. L'assemblée se réunissait quarante fois par an, avec la présence systématique d'au moins 20 % des votants. Les membres de l'assemblée attendaient de leurs représentants qu'ils sachent estimer le coût de leurs politiques avec précision et qu'ils leur démontrent qu'elles étaient abordables. En outre, face aux contre-arguments de leurs rivaux, ils devaient justifier de quelle manière les coûts pouvaient être réduits, ou un nouvel impôt levé. Dans l'Athènes antique, les hommes politiques n'estimaient pas que les citoyens ordinaires ne pouvaient pas comprendre les réalités financières, et ils les convainquaient souvent d'augmenter les impôts ou de réduire certains avantages pour le bien commun.

Aujourd'hui, dans la majorité des processus de budget participatif, les votants ne délibèrent que sur une partie du budget. En 2014, toutefois, la municipalité de Melbourne a demandé à un groupe de citoyens ordinaires de l'aider à affecter l'ensemble du budget – soit 2,5 milliards d'euros. Ceux-ci ont été sélectionnés de manière aléatoire parmi des segments représentatifs de la population locale et ont obtenu l'accès à l'ensemble de la comptabilité de la mairie, ainsi qu'à ses bureaucrates de la finance.

Pendant trois mois, ces électeurs ordinaires ont tenu des réunions budgétaires régulières. À l'issue de quarante heures de délibération, ils ont convenus des dépenses prioritaires et ont formulé des recommandations en matière d'impôts locaux. Ils ont en outre identifié des solutions budgétaires que personne n'avait envisagées jusque-là. À la surprise générale, ils ont recommandé une hausse des impôts, et même la vente d'actifs publics sous-exploités. Ils ont également posé des limites à ce type de vente : par exemple, ils ont estimé que la collecte des déchets était un service essentiel pour la communauté locale et qu'elle ne devait donc jamais être privatisée. La mairie a en grande partie incorporé les résultats des travaux du groupe dans son budget décennal.

Nous pouvons tirer trois leçons-clés de ces exemples. Premièrement, un débat public rigoureux sur les finances est essentiel. Dans l'Athènes antique, ces discussions permettaient d'éliminer les politiques trop coûteuses et posaient les bases des hausses d'impôts nécessaires. À Melbourne, ces débats ont aidé le conseil municipal à accroître les impôts locaux et à garder la main sur des services publics cruciaux.

Deuxièmement, les élus ne devraient pas avoir peur de dire aux électeurs la vérité en matière de finances : le fait d'impliquer ces derniers aide à établir le consensus nécessaire à l'acceptation de réformes difficiles. Les électeurs athéniens ne punissaient pas leurs représentants d'avoir augmenté les impôts puisqu'ils l'avaient eux-mêmes voté.

Troisièmement, la démocratie grecque était étonnamment douée pour la résolution de crises budgétaires. Si les hommes politiques modernes avaient le courage de parler honnêtement des finances publiques, les démocraties contemporaines pourraient reproduire l'expérience athénienne. Au lieu de promouvoir leurs budgets à l'aide de phrases vides de sens, les élus devraient aborder les problèmes budgétaires et écouter les solutions proposées par leurs concitoyens. ■

Lyn Carson est professeure à l'université de Sydney (Australie) et directrice de la recherche de la Fondation newDemocracy. David M. Pritchard est historien spécialiste de l'Antiquité à l'Institut d'études avancées de l'université de Strasbourg.

À MELBOURNE,
DES DÉBATS
ONT AIDÉ
LE CONSEIL MUNICIPAL
À ACCROÎTRE
LES IMPÔTS LOCAUX
ET À GARDER LA MAIN
SUR DES SERVICES
PUBLICS CRUCIAUX