

Appel à contributions

Renouveau de l'intervention publique et crise contemporaine Vers l'émergence d'un nouveau mode de régulation ?

Groupe de recherche du CIRIEC international

sous la direction de Philippe Bance et Luc Bernier

Dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, une question essentielle défraie la chronique économique : quelles mesures doivent être prises par les autorités publiques pour y remédier ?

Pour répondre à cette question complexe, il faut préalablement s'interroger sur les modalités d'ajustement possibles de l'intervention des pouvoirs publics face à la crise. D'un point de vue formel, on peut en la matière distinguer quatre scénarios possibles.

Le scénario de l'assainissement par les seules forces du marché

Ce scénario repose sur le postulat selon lequel le marché peut corriger de lui-même les effets de la crise, sans intervention directe des autorités publiques. La crise est alors une période d'ajustement permettant d'assainir le marché et de revenir à la croissance. Cette optique fut celle des autorités publiques au début de la crise de 1929 et préside pour une large part aux conceptions du consensus de Washington de 1989. Les effets désastreux de l'autorégulation par la crise ont amené en 2008 les autorités publiques à tout mettre en œuvre pour en conjurer la réédition. Le risque systémique induit par la crise financière a fait s'imposer l'idée d'une intervention nécessaire et massive des Etats (notamment dans le secteur financier) pour prévenir un effondrement généralisé du système économique.

Ce scénario semble a priori écarté pour le moment, car les espoirs suscités par les plans de relance valident la remise en cause du modèle d'autorégulation. En cas d'échec de cette stratégie, le risque serait non seulement l'approfondissement de la crise mais aussi le retour en force de politiques de repli national.

Le scénario du repli national...ou régional

Il s'agit d'un scénario de rupture radicale avec les politiques publiques d'insertion dans la division internationale du travail menées depuis l'après-guerre, d'une remise en cause radicale des politiques d'ouverture des marchés au plan mondial. En cas de dépression très prononcée et durable, la probabilité de son occurrence est élevée. Une crise profonde et durable, aux très graves conséquences sociales, pourrait induire, comme dans les années 1930, un retour en force de politiques protectionnistes. Ce scénario pourrait être celui d'une désagrégation plus ou moins lente de la construction économique européenne, les Etats membres revenant sur les engagements pris auprès de l'UE en cherchant à remédier aux déséquilibres économiques et aux tensions sociales résultant de la crise. Il pourrait également marquer le rétablissement de formes d'intermédiation régulées entre certains des Etats membres de l'Union.

Ce scénario est cependant porteur de la résurgence d'un risque d'exacerbation des tensions entre nations voire, comme dans les années 30, de conflagration mondiale.

Le scénario de l'ajustement transitoire de l'action publique

Dans cette optique, les autorités publiques interviennent temporairement, sans conduire des réformes de structure durables, pour pallier les effets de la crise financière et économique, gérer un retour à la croissance. Des modalités nouvelles d'intervention publique en constituent les instruments : politiques budgétaires et fiscales actives, nationalisations bancaires, recapitalisation, réglementation sur les stock options et les bonus, nouvelles règles prudentielles, réglementations sur la transparence financière... Une application temporaire de ces règles n'est pas source de rupture mais au contraire facteur de continuité en matière de politiques publiques. L'encadrement des pratiques pernicieuses et les garanties publiques visent à instaurer un retour de la confiance dans les mécanismes de marché. Cependant, comme il est précisé sur le site de F Morin¹, « on ne voit pas dans ce type de scénario ce qui empêcherait de se reproduire une nouvelle bulle d'actifs encore plus gigantesque ». Même dans le cas d'un retour à la croissance, ce schéma est donc porteur de la perpétuation de cycles économiques très prononcés voire de la résurgence du risque systémique.

Le scénario de la métamorphose de la régulation publique mondiale

Ce scénario s'oppose à celui de l'ajustement transitoire puisqu'il procède d'une logique de changement structurel, comme le suggère J. Fournier d'« un changement d'attitude assez radical vis à vis du principe de l'intervention publique en matière économique »². Cette rupture prononcée vis à vis des politiques publiques des dernières décennies se démarque également radicalement du scénario du repli national : il est ici question de l'instauration d'un nouvel ordre non seulement correcteur des déséquilibres économiques et sociaux actuels mais visant également le développement durable. Ce scénario passe très certainement par une coordination étroite au plan supranational des politiques économiques afin de promouvoir une croissance pérenne, une répartition plus équilibrée des richesses (nord-sud, capital-travail...), de protéger les biens publics mondiaux et de garantir la fourniture des services d'intérêt général. L'occurrence de ce scénario reste pour l'heure très conditionnelle puisque sa mise en œuvre est exigeante. Elle suppose qu'une bifurcation se produise dans le processus de mondialisation et plus précisément que puisse s'imposer les stratégies publiques coopératives à l'échelle planétaire. Doter des institutions publiques supranationales de nouveaux moyens d'intervention pour mener à bien des politiques publiques mondialisées en est certainement une condition préalable.

L'analyse du déploiement actuel des politiques publiques de lutte contre la crise amène ainsi à penser aujourd'hui que l'occurrence du scénario de l'ajustement transitoire de l'intervention publique est de loin le plus probable. La pérennité de ce scénario reste néanmoins hypothétique : il n'est pas suffisamment robuste pour résister à une crise profonde et durable. L'altération de la confiance des agents économiques et l'accentuation des tensions sociales le mettraient en effet à mal.

¹ La finance globale et sa crise, Que faire ? Scénarios de sortie de crise, www.financeglobale.fr

² J. Fournier, "Le secteur public et la crise : intervention conjoncturelle ou changement structurel ?", 10 mars 2009, <http://jacquesfournier.blog.lemonde.fr/category/action-publique/>

Il convient donc d'analyser le processus actuel de réaménagement de l'intervention publique à l'aide d'outils conceptuels suffisamment flexibles pour prendre en compte l'ensemble du champ des possibles. Une analyse des transformations en cours des politiques publiques autour de la mise en place ou non d'un nouveau « mode de régulation » peut sembler présenter à cet égard la souplesse suffisante et pousser vers des réponses intéressantes.

Dans cette perspective, l'étude des caractéristiques et des évolutions du mode de régulation économique peut se placer à quatre niveaux :

- L'évolution du cadre structurant les politiques publiques au plan supranational

En d'autres termes, met-on ou non en place au plan supranational des réformes de structures, crée-t-on des institutions ou des instruments de régulation publics pour remédier à la crise et promouvoir le développement durable ? Cherche-t-on dans les espaces économiques intégrés comme l'Union Européenne ou l'ALENA à mener des politiques constitutives (au sens de la terminologie de T. Lowi) ? Cherche-t-on, et si oui comment, à lever les restrictions portées aux politiques réglementaires, budgétaires et fiscales nationales ou supranationales ?

- La conduite et l'articulation éventuelle des politiques réglementaires, budgétaires et fiscales nationales

Quelles actions sont mises en place par les autorités nationales pour remédier à la crise : nouvelles réglementations, nationalisations, fonds souverains, politiques fiscales, budgétaires et de répartition, extension ou restrictions aux politiques industrielles et de concurrence ? Ces interventions nationales présentent-elles une articulation suffisante pour fonder l'émergence d'un nouveau mode de régulation publique internationale ?

- L'évolution du périmètre des secteurs publics

Le secteur public connaît-il une nouvelle phase d'extension de son périmètre relatif dans l'économie ? Les nationalisations réalisées dans le secteur bancaire vont-elles s'étendre ? Sera-ce durable ? Ces nationalisations sont-elles le préalable d'une nouvelle phase d'extension du périmètre et du poids relatif des secteurs publics nationaux ? Y a-t-il potentiellement phénomène de contagion à d'autres secteurs d'activité et si oui lesquels ? Quelles nouvelles légitimations seraient alors données à la propriété publique ? Celles du passé ou de nouvelles ? Quelles sont les variations nationales ? Les transformations en cours préparent-elles l'émergence de secteurs publics supranationaux ?

- Le renouveau de la gestion publique

Le modèle de la nouvelle gestion publique est-il largement remis en cause : continue-t-on notamment à pratiquer l'externalisation de l'activité, à importer dans le secteur public les méthodes de gestion émanant du secteur privé, à évaluation par la performance ? La logique de résultats, la représentation marchande de l'intérêt général sont-elles remises en cause ? Réhabilite-t-on dans cette optique des missions d'intérêt général bien plus larges que les obligations classiques de service public ? Quelles marges de manœuvre laisse-t-on aux opérateurs publics pour internaliser les missions d'intérêt général ? Quelle place occupera l'économie sociale dans les nouvelles pratiques en émergence ?

* * *

Pour mener à bien ce programme de recherche, dont l'aboutissement sera un livre publié en 2010, nous désirons recevoir des propositions de contributions d'une page, en français ou en anglais, pour le 19 juin 2009.

Après évaluation des propositions reçues en fonction des quatre niveaux décrits dans ce texte, nous communiquerons avec les auteurs pour la poursuite du travail avec les papiers acceptés, tout en veillant aussi à la cohérence de l'ensemble. Un intranet sera créé par le CIRIEC pour faciliter les échanges entre les chercheurs. Les débats se feront par des « réunions virtuelles » sur ce site.

Les textes préliminaires retenus devront nous parvenir pour le 15 octobre 2009 et un rapport sera fait à la réunion de la Commission scientifique internationale « Services publics / Entreprises publiques » du CIRIEC en novembre.

Pour correspondance,

Philippe.Bance@univ-rouen.fr

Luc.Bernier@enap.ca

ciriec@ulg.ac.be