

Jacques FOURNIER

## La crise, l'action publique et le marché

*Intervention lors du 28ème congrès international du CIRIEC, à Berlin, le 17 mai 2010 dans le cadre d'une table ronde sur le thème « L'économie publique et sociale et la crise économique, quelles perspectives pour l'emploi et le développement durable »*

*Cette intervention est centrée sur l'action publique et le rôle qu'elle peut jouer en vue de permettre une sortie de crise favorable à l'emploi et au développement durable.*

Quelles sont les perspectives à cet égard ?

Le regard sur ce qui s'est passé depuis deux ans et sur ce qui se passe en ce moment n'est à première vue pas très encourageant. Beaucoup d'entre nous avaient pensé que la crise allait conduire à réhabiliter l'action publique et à lui permettre de prendre un nouveau départ. Ce n'est pas ce qui est arrivé jusqu'à présent.

En caricaturant à peine, je dirai que « on » (le système, les marchés, la pensée dominante) a eu très peur. La crise s'est révélée d'une telle ampleur qu'il a fallu d'urgence faire appel à l'Etat. Pour maintenir en vie le système bancaire. Pour essayer de relancer l'économie. On a accepté un début de régulation financière. Mais on n'a pas remis en cause les fondements du système.

On a bien voulu d'un Etat pompier, mais non d'un Etat pilote qui reprend les commandes. On a limité les dégâts, mieux sans doute qu'après 1929. Mais le marché continue à faire la loi.

Le voici qui spéculé maintenant sur les finances de ces Etats qui l'ont sauvé. Les mêmes agences de notation qui avaient garanti la solidité du mécanisme des subprimes distribuent leurs mauvaises notes à la Grèce ou au Portugal. L'Europe est aux abois.

La pression est remise, au nom des équilibres budgétaires et du poids de la

dette, sur les dépenses publiques et, à travers elles, sur les services publics et les régimes de protection sociale.

C'est toujours le marché qui domine. L'action publique ne fait que s'y soumettre. Il ne reste plus qu'à attendre la prochaine crise. On aura fait en sorte que les Etats ne puissent, cette fois, y remédier.

Un autre cheminement est-il possible ? L'action publique peut-elle reprendre le pas sur le marché ? Peut-elle nous conduire sur une autre voie de développement ?

Il est normal que nous nous interroguions au CIRIEC sur ces questions. D'autant que l'on peut tout de même trouver dans le passé récent des éléments positifs. La crise a remis en cause bien des idées reçues. Certaines des mesures prises vont dans le bon sens.

Mes réflexions se situeront à trois niveaux :

celui de l'action publique considérée dans son ensemble,

celui de la régulation de l'économie marchande,

celui de la fourniture des services collectifs.

## **I - L'action publique : une recomposition nécessaire**

*A ce niveau le problème essentiel qui se pose aujourd'hui est celui de la recomposition, de la réarticulation, des diverses formes d'action publique, en liaison avec la mondialisation de l'économie.*

Toute l'histoire du capitalisme depuis deux siècles est marquée par une sorte de course poursuite entre le développement continu du marché capitaliste et l'intervention publique nécessaire à la correction des ses aspects négatifs. La main invisible d'Adam Smith n'existe pas. Des problèmes se posent, des luttes s'engagent. Il faut faire appel à la main visible du pouvoir politique.

La difficulté intrinsèque de la période actuelle tient au fait que nous sommes entrés dans l'ère de l'économie mondialisée mais qu'il n'y a

toujours pas de gouvernement mondial. L'action au niveau de chacun de nos Etats nationaux est devenue insuffisante. Il faut lui superposer un niveau d'intervention supra national.

Pour les européens, qui sont nombreux parmi nous, cela veut dire construire deux nouveaux étages de gouvernance : celui de l'Europe et celui du Monde.

L'Europe est aujourd'hui dans la tourmente. Dans un premier temps elle s'est avérée incapable de mener face à la crise une politique globale. Il n'y a eu que des réactions diversifiées au niveau des Etats. Elle est maintenant obligée d'intervenir en tant que telle pour venir au secours de la Grèce. On peut dire en ce sens que l'idée d'un gouvernement économique européen a marqué au cours des dernières semaines un certain progrès. Mais cela s'est fait dans l'urgence et l'improvisation.

*Qui dit gouvernement suppose d'une part l'existence de mécanismes institutionnels qui permettent à ce gouvernement de fonctionner, d'autre part la construction et la mise en œuvre de politiques appropriées aux exigences du moment. Nous n'avons encore ni l'une ni l'autre.*

Les mécanismes institutionnels restent embryonnaires. Ne peuvent en tenir lieu ni les « folles nuits » de négociations entre ministres des Finances dans les heures qui précèdent l'ouverture des marchés, ni le droit de regard que la commission suggère maintenant qu'on lui donne sur les projets de budgets des Etats.

Quant à la politique elle reste à définir. Elle ne saurait se réduire au respect d'un pacte de stabilité aujourd'hui dépassé. Dans un monde multipolaire, où chacun veut affirmer sa place, les institutions européennes doivent jouer un autre rôle que celui, qui est le leur aujourd'hui, d'un truchement par lequel le libéralisme vient imposer ses lois sur notre continent. L'Europe n'est pas un marché, c'est une puissance, et elle doit se comporter comme telle pour organiser les bases de sa croissance, contrôler ses échanges, mener une politique industrielle. On est encore loin d'une telle situation. Chacun sent bien qu'elle ne pourra se réaliser que sur la base d'une entente franco-allemande renouvelée et approfondie.

Les institutions mondiales devront elles aussi, tôt ou tard, se réorganiser, géographiquement et thématiquement.

*Géographiquement*, pour faire en sorte que tous les pays qui comptent puissent avoir un poids dans la décision. On est passé, et c'est heureux, du G8 au G 20. Il est temps d'aller plus loin en renforçant la place des pays émergents au Conseil de sécurité de l'ONU.

*Thématiquement* : Banque mondiale et FMI pour la monnaie et les finances, OMC pour le commerce, FAO pour l'agriculture et l'alimentation, BIT pour le social, agissent séparément les uns des autres. Il est temps d'organiser une convergence entre leurs approches respectives et avec celles concernant l'environnement et les problèmes de population.

C'est en articulant les politiques menées à ces différents niveaux - l'Europe, le Monde, mais aussi bien entendu les Etats nationaux, dont le rôle restera longtemps encore déterminant - qu'il sera possible de recomposer l'action publique et de restaurer sa prééminence à l'ère de la mondialisation de l'économie.

*Deux grands axes d'intervention existent à cet égard : la régulation du marché et l'organisation des services collectifs. On ne sortira durablement de la crise qu'en les repensant l'un et l'autre et en établissant entre eux un nouvel équilibre.*

Le CIRIEC et les opérateurs de l'économie publique et de l'économie sociale qu'il regroupe n'ont évidemment ni compétence en droit ni capacité en fait pour procéder à cette recomposition. Mais ils peuvent y contribuer, de deux manières :

- d'une part en s'ouvrant à des participants de tous les continents et en menant avec eux et avec toutes les autres organisations concernées par ces problèmes les débats grâce auxquels on pourrait faire progresser la réflexion collective. C'est ce que nous essayons de faire dans ce congrès.

- d'autre part en approfondissant son travail scientifique sur ces questions. Je me félicite à cet égard de la parution prochaine de l'ouvrage « Crise contemporaine et renouveau de l'action publique » élaboré dans le cadre de la commission services publics/entreprises publics du Ciriec-International par un groupe de travail animé par Philippe Bance et Luc Bernier.

## II - La régulation du marché : pour un élargissement de la perspective

*A ce niveau le problème essentiel n'est pas sur le principe n peut dire qu'il y a un accord général sur la nécessité d'une telle régulation.*

*Mais quelles doivent être les modalités : quel champ, quelle intensité pour cette régulation ?*

Je pense qu'il faut aller beaucoup plus loin que les premières mesures de normalisation des activités financières péniblement décidées depuis deux ans. Il ne s'agit pas seulement de « moraliser le capitalisme » comme affirmait il y a quelque temps vouloir le faire le Président Sarkozy mais bien de lui imposer des orientations nouvelles. Nous avons besoin d'une régulation qui soit à la fois plus large dans le champ qu'elle embrasse et plus contraignante dans les mesures qu'elle met en œuvre. Ces orientations devraient à mon sens se développer autour de trois axes essentiels.

### La « définanciarisation » de l'activité économique

Je n'insisterai pas sur ce sujet qui a été traité dans la première table ronde. Il est largement reconnu aujourd'hui que le développement économique des vingt dernières années a tendu à faire une place de plus en plus importante à la spéculation financière. Cela s'est manifesté par le développement irraisonné de segments de marché de plus en plus opaques (titrisation, produits dérivés) et par la soumission de la gestion des entreprises à des exigences de profit démesurées. L'économie virtuelle a pris le pas sur l'économie réelle.

*Il faut casser cette dynamique.* Les remèdes possibles sont connus. J'en emprunte la liste à la contribution de Jean-Claude Boual dans l'ouvrage plus haut mentionné : contrôle réel des paradis fiscaux, élimination des stocks options, refonte du système de rémunération des managers, strict contrôle, voire interdiction pure et simple, de la titrisation et des produits dérivés, réglementation des agences de notation, séparation des banques de placement et des banques d'investissement, taxation des transactions financières, remise en cause des systèmes de retraite par capitalisation : ces mesures et bien d'autres ont été évoquées. Certaines sont à l'étude, soit au niveau international soit dans certains Etats. Il faut saluer à cet égard la persévérance de l'administration Obama à faire voter aux Etats Unis une législation qui aille dans le sens de ces préoccupations. Mais l'écart demeure

La liaison indissociable à établir entre les trois volets du triptyque : commerce, travail et environnement.

Je viens de terminer la lecture d'un ouvrage tout à fait stimulant, bourré de références insolites et de rapprochements inattendus, mais aussi remarquablement perspicace dans ses analyses et convaincant dans une bonne partie de ses préconisations, celui d'Alain Supiot, « L'esprit de Philadelphie, la justice sociale face au marché total » publié en janvier 2010 aux éditions du Seuil. La déclaration de Philadelphie est le texte qui, en 1944, a fixé les objectifs de l'organisation internationale du travail. Ses principes allaient être développés quelques années plus tard dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Ils dessinaient un ordre mondial dans lequel la dignité de la personne humaine, le respect du travail, l'exigence de sécurité, la solidarité, étaient des valeurs essentielles. L'actuel processus de globalisation, souligne Alain Supiot, s'inscrit dans une perspective inverse. « *Au lieu d'indexer l'économie sur les besoins des hommes et la finance sur les besoins de l'économie, on indexe l'économie sur les besoins de la finance et on traite les hommes comme du « capital humain » au service de l'économie* ».

Dans la vision du monde que nous a imposé l'ultralibéralisme des deux dernières décennies c'est le libre échange des biens, des capitaux et des services qui a pris le pas sur toute autre considération. Les entreprises font leur « shopping » sur le marché des régimes juridiques et des environnements de travail des différents pays pour y choisir leurs lieux de production et leurs sièges d'imposition et pour organiser, sans prise en compte des coûts externes, l'acheminement de leurs produits vers les lieux de consommation.

Tout ce qui concerne l'homme et la nature est mis au second plan pour le bien du commerce et du profit qu'il génère. Quiconque remet aujourd'hui en cause ce dogme du libre échange fait figure d'arriéré. *Il faut pourtant avoir le courage de le faire.*

Non pas pour encourager la mise en place de barrières protectrices de certains intérêts particuliers. Mais pour faire poser des règles générales qui prennent en compte les objectifs de justice sociale et de protection de l'environnement et permettent ainsi d'assujettir solidement les trois volets du triptyque.

Je reprend ici certaines des pistes esquissées par Alain Supiot, qui permettraient au passage de donner un contenu concret au thème à la mode de la responsabilité sociale des entreprises : organisation de la traçabilité sociale des produits écoulés sur le marché ; instauration d'une solidarité entre les entités constitutives d'une filière ou d'un réseau de production transnational ; limitation des réimportations de produits fabriqués en méconnaissance des règles sociales ou environnementales du pays d'origine ; adoption de normes comptables et de règles de droit commercial encourageant la visée à long terme dans la gestion des entreprises.

L'échec du sommet de Copenhague a montré l'importance de ce qui reste à faire sur le chemin de la prise en compte de l'objectif environnemental. Mais, on ne s'étonnera pas de m'entendre le souligner, ce qui relève du social est tout aussi important.

### Une approche solidaire des problèmes de population et de migrations

Comment ne pas voir la contradiction fondamentale qui affecte le discours dominant sur la mondialisation de l'économie. On nous présente comme un bienfait le libre échange des marchandises et des capitaux. Mais il n'est pas question d'admettre la libre circulation des hommes. Pas de barrière pour les produits qui franchissent chaque jour des millions de kilomètres entre les continents avant d'atterrir sur notre table ou dans nos armoires. Pas d'obstacle pour l'argent, réel ou virtuel, qui court sans cesse d'une place financière à une autre en provoquant au passage les dégâts que l'on voit. Mais des refus de visas, des murs, des contrôles, des "rétentions" (on n'ose parler d'internement, mais c'en est bien un), des expulsions, en bref tout un arsenal de mesures coercitives pour ceux ou celles qui ont la présomption de vouloir, en allant dans un autre pays, sortir de la misère dans laquelle ils sont enfermés.

On ne pourra sortir de cette contradiction, apaiser les tensions qu'elle engendre, échapper aux explosions qu'elle peut entraîner, qu'au prix d'une politique nouvelle associant ouverture et solidarité.

*Ouverture.* Je parle ici pour mon pays et pour l'Europe, celle de l'accord de Schengen. Il faut desserrer les contraintes, assouplir la délivrance des visas, ce qui correspond d'ailleurs à un besoin démographique et économique. Mener une politique intelligente de régularisation.

*Solidarité.* La pression démographique a commencé à se ralentir relativement mais elle va continuer à se manifester. Les démographes nous annoncent une population de 9 milliards d'habitants dans la seconde partie de ce siècle contre près de 7 milliards aujourd'hui. Serait-ce un objectif hors de portée pour notre planète que de mettre en place pour cet horizon le « plan Marshall » qui permettra aux pays les plus pauvres de conserver leurs ressources humaines et de les mettre au service de leur développement ?

### **III - Les services collectifs : promouvoir l'économie des besoins**

S'agissant de l'autre grand volet de l'action publique, auquel j'arrive maintenant, celui qui concerne l'organisation collective de la satisfaction des besoins, le rôle de l'économie publique et sociale est plus direct car c'est un champ d'action dans lequel ses opérateurs interviennent fréquemment.

*A ce niveau le problème essentiel aujourd'hui est celui de la place qui doit être donnée à cette intervention : complément nécessaire mais limité de l'économie marchande ou voie autonome de développement ?*

#### Leur place dans l'économie

Je fais référence ici aux activités que nous qualifions le plus souvent de services publics mais qui ont me semble-t-il un contenu plus large. Elle englobent tous les cas dans lesquels, pour la satisfaction de besoins jugés essentiels et/ou pour le respect de droits reconnus fondamentaux, les pouvoirs publics mettent en œuvre une organisation qui assure la fourniture des services correspondants dans des conditions qui ne sont plus celles du marché.

Dans la plupart des pays, et notamment ceux dans lesquels le CIRIEC est représenté, cette forme d'action publique s'est fortement développée depuis un siècle et demi. Elle recouvre à des degrés divers des secteurs eux-mêmes très divers, marchands ou non marchands : éducation, santé, logement, protection sociale, action sociale, services de proximité, énergie, transports, communication. Si on la considère - ce qui devrait aller de soi - comme constituant, au même titre que l'économie capitaliste marchande, une activité productive, on constate que, dans un pays comme la France, elle assure environ un tiers de la production nationale. Dans le même temps elle contribue puissamment à la lutte contre les inégalités.

### Mal aimés, bien aimés, mal aimés.

Dans la vision libérale cet ensemble d'activités sous pilotage collectif est considéré comme constitutif d'une charge pour l'économie. On voit ce qu'elle coûte mais non ce qu'elle rapporte. C'est le « *modèle social* » qu'il faudrait remettre en cause, l'« *Etat providence* » que l'on devrait dégonfler.

La survenance de la crise a dans un premier temps changé la perspective. Les activités des services collectifs n'ont pas été directement touchées ou l'ont été moins que d'autres. Elles ont contribué à maintenir l'activité. Leur rôle d'amortisseur a été souligné, y compris en France par notre Premier ministre

Mais le répit aura été de courte durée. Paradoxalement l'intervention massive et conjoncturelle sollicitée et obtenue de l'Etat pour éviter en 2008 l'effondrement de l'économie, conduit maintenant à remettre en cause l'action à plus long terme qu'il mène de manière permanente en vue d'assurer la satisfaction des besoins collectifs. Les aides publiques apportées aux banques et aux autres secteurs directement menacés par la crise ont creusé les déficits publics. La dette explose. Le crédit de l'Etat est remis en question. On ne voit de salut que dans le rétablissement rapide de l'équilibre budgétaire. Cela risque de conduire à des coupes massives dans le volume des ressources affectées aux services collectifs.

Cette orientation, si elle devait se confirmer, serait doublement pernicieuse. A court terme elle risquerait de compromettre une reprise économique encore timide. A long terme elle fermerait la voie à la promotion d'un mode de développement alternatif à la croissance purement capitaliste.

### Du service public à l'économie des besoins.

C'est évidemment un autre chemin qu'il faut emprunter. On n'y parviendra qu'en renouvelant l'approche classique du service public. C'est dans cette perspective que je me réfère au concept d'économie des besoins. J'entend par là tous les cas dans lesquels on entend faire en sorte que biens et services soient produits et répartis en fonction non des ressources dont disposent les individus et les ménages mais bien des besoins qui sont les leurs. *Le communisme du 21ème siècle en quelque sorte.*

Ce concept englobe le service public tel que nous le connaissons. Mais il le

dépasse de plusieurs manières : Il peut s'appliquer à de nouveaux domaines; il met l'accent sur les besoins à satisfaire plus que sur la structure à mettre en place ; il insiste sur la fonction d'assemblage, de pilotage incombant à la collectivité, plus que sur la nature publique ou privée des opérateurs ; il incite à faire émerger une nouvelle culture du service collectif. Notre modèle est encore trop marqué par une conception tutélaire, protectrice, voire autoritaire du service public, alors qu'aujourd'hui se dégagent dans la population des aspirations nouvelles d'autonomie, de diversité, de participation dont il faut tenir compte. C'est autour de ces idées, me semble-t-il que pourra progressivement s'affirmer un voie de développement plus solidaire que celle de la croissance marchande mais aussi plus conviviale, moins bureaucratique, que celle à laquelle renvoie trop souvent l'image de l'administration publique. L'autonomie de cette voie, sa vocation à se développer doivent être affirmées avec force. Il ne s'agit pas seulement de mettre un pansement sur la société capitaliste. Il s'agit d'offrir les éléments d'une véritable alternative.

A la différence de la précédente (la régulation du marché) cette forme d'action publique s'exerce principalement aux niveaux des Etats nationaux. Elle ne pratique pas la délocalisation des emplois. Elle s'exerce à l'abri de la prise de contrôle par des fonds spéculatifs. Le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général joint au traité de Lisbonne lui offre en Europe une base juridique solide.

### Le rôle de l'économie publique et sociale.

Les opérateurs de l'économie publique et sociale ont tout naturellement vocation pour intervenir en ces domaines. C'est évident pour les opérateurs de l'économie publique dont c'est la fonction naturelle. Mais cela vaut aussi pour les opérateurs de l'économie sociale : mutuelles, coopératives, associations, organismes paritaires. Leur diversité leur permet d'offrir des réponses à toute la gamme des interventions possibles. Leurs principes de fonctionnement garantissent la prise en compte de l'intérêt public et la participation des acteurs de terrain. Leur expérience est présente dans de nombreux domaines. Ils sont en mesure d'offrir des solutions innovantes. Ils peuvent être aussi dégagés des financements et cela n'est pas le moins important.

Le développement de cette économie des besoins suppose en effet que son financement soit assuré. Il l'est normalement par des prélèvements publics, s'agissant des services non marchands, par la contribution des utilisateurs, pour les services marchands. Dans ces deux directions les obstacles sont réels. Le financement par l'impôt est compromis par les cadeaux fiscaux que les gouvernements ont multipliés ces dernières années. La modulation des contributions des utilisateurs, visant à permettre une distribution égalitaire du service, est rendue plus difficile par les règles de concurrence. Dans les deux directions il faut donc retrouver des marges de jeux. L'économie sociale, grâce à la solidarité qu'elle entretient entre ses participants, est en mesure d'y contribuer. Il y a là, pour le CIRIEC, un sujet de réflexion et de recherche à mon avis prioritaire.

### Réflexions terminales

Ces réflexions, nécessairement schématiques, vu le temps qui m'était imparti, n'épuisent pas le sujet que j'ai essayé de traiter devant vous. En particulier j'ai laissé de côté ce que l'on appelle la politique industrielle, c'est à dire l'intervention des Etats en vue de promouvoir le développement de certaines filières de production jugées d'intérêt national. Cette forme d'intervention se situe à la frontière des deux axes que j'ai distingués. Elle s'exerce bien dans le cadre du marché mais le rôle que joue alors l'Etat dépasse celui d'un simple régulateur. Fort décriée dans la période du libéralisme triomphant cette politique industrielle revient à l'ordre du jour. On peut en rapprocher, bien qu'il me paraisse relever d'une philosophie différente, le développement contemporain des fonds souverains. L'idée d'une politique industrielle européenne s'inscrirait bien dans la conception d'une Europe-puissance qui soit plus qu'un simple espace ouvert à la concurrence. Tous ces points mériteraient approfondissement.

Pour finir, où est le probable ? Quel est le possible ? Fil de l'eau ? Changement de cap ? Tout dépend d'une évolution des rapports de force qui est difficile à prévoir. Je ne vais pas m'engager maintenant dans un exercice de géopolitique qui dépasserait d'ailleurs largement mes compétences. Je dirai simplement que le Ciriec avec d'autres, groupes de réflexion, organisations syndicales, mouvements sociaux, partis politiques, peut contribuer à faire avancer les idées sur ces sujets. Je n'aime pas les expressions telles que « société civile » ou « communauté internationale » qui présentent comme un tout homogène des entités traversées en fait par des conflits parfois profonds. Je pense en revanche, reprenant une expression mise en avant il y a maintenant plus d'un demi-siècle, au sortir du dernier conflit mondial, que nous sommes tous aujourd'hui des « citoyens

du monde ». A ce titre il nous incombe d'organiser les convergences et de conclure les alliances qui permettent à l'action publique, face à la crise, de reprendre le dessus sur le marché.