

Crise économique et paradoxes de la régulation

Les grandes crises ont pour seul mérite de nous obliger à questionner des règles et des modes de fonctionnement tenus pour acquis. La crise économique actuelle s'est à ce titre accompagnée d'un retour, au cœur du débat public, de l'idée de régulation. Mais ce retour est marqué par une fondamentale ambiguïté : la régulation y est à la fois considérée comme une nécessité pour l'avenir, l'une des voies du réinvestissement de l'Etat dans la sphère économique, et comme le symbole d'un échec de l'intervention publique. Or cette ambiguïté reflète celle inhérente à la régulation elle-même, à la multiplicité de ses acceptions et de ses modalités de mise en œuvre. Toute entreprise de clarification de l'existant doit ainsi débiter par un travail de clarification sémantique.

La régulation peut s'entendre comme la mise en équilibre de forces ou de principes contraires. Dans la relation du politique à l'économique, elle correspond à la conciliation permanente de la multiplicité des intérêts privés s'exprimant sur les marchés et de l'intérêt collectif¹ défendu par l'Etat. Cette mise en équilibre constitue dès lors un mode d'articulation de deux systèmes clos et autonomes², l'Etat et le marché. Cette définition commune masque cependant deux schémas d'application très dissemblables et ayant démontré des capacités de résistance diverses face à la crise.

Diversité des modes de régulation

Un premier mode de régulation prend la forme d'une double mise à distance de la gouvernance de marché. Mise à distance des intérêts de marché, d'une part, afin d'y garantir la défense du bien commun ; mise à distance des intérêts de l'Etat, d'autre part, afin de préserver l'autonomie de ces marchés des coûts d'un interventionnisme public vu comme désordonné. Cette régulation, institutionnalisée et sectorielle, est celle des marchés bancaires et financiers. Elle s'étend également aux industries de réseaux, énergie, postes et télécommunications, pour lesquelles les Etats européens se sont dotés d'un cadre nouveau³ dont les vertus continuent à faire l'objet d'âpres débats, notamment pour les secteurs électrique et postal. Ce mode de régulation, essentiellement national, peut être considéré comme « fort », car reposant sur des institutions dédiées reconnues à la fois par les Etats et les opérateurs économiques.

Un second mode de régulation est d'essence conventionnelle et internationale. Il repose sur des méthodes plus traditionnelles de coordination des interventions nationales, sur la définition de standards prudentiels communs, négociés. Ces standards ont vocation à constituer un filet de sécurité à la fois pour prévenir les crises sur des marchés qui se sont affranchis des frontières nationales, et pour en assurer, dans une certaine mesure, un traitement coordonné. Les standards de Bâle en matière bancaire, la fonction du Fonds monétaire international dans le champ monétaire, en sont autant de déclinaisons, qu'elles reposent ou non sur l'établissement d'une institution *ad hoc*. Ce mode de régulation peut en outre s'affranchir de la notion de secteur pour présenter un caractère plus transversal. Il en est ainsi des

¹ La notion montre néanmoins ses origines anglo-saxonnes dans le fait qu'elle s'attache plus à l'intérêt collectif, somme d'intérêts particuliers, dans la filiation de la pensée utilitariste de Mill ou de Bentham, que comme l'expression d'un intérêt général unique, entendu dans son acception française.

² La théorie des systèmes développée par le philosophe allemand Niklas Luhmann forme un cadre d'analyse cohérent pour expliciter la fonction de régulation face à deux systèmes producteurs de normes et de langages spécifiques n'ayant pas vocation à s'interpénétrer. Les ensembles régulateurs agissent, à leur égard, comme un pont, voire une méthode générale d'articulation, entre les deux systèmes.

³ Celui des fameux « paquets » communautaires, conduisant à une disparition progressive des monopoles publics au profit d'une concurrence régulée.

accords GATT et GATS et de l'action de l'Organisation mondiale du commerce, à condition toutefois de considérer qu'ils constituent un mode de régulation des échanges commerciaux internationaux⁴.

Ces deux modes de régulation présentent une certaine complémentarité qui ne saurait cependant masquer leurs faiblesses respectives. La régulation sectorielle nationale est nécessairement d'essence technocratique en ce qu'elle vise à mettre à distance du politique certaines fonctions de gouvernance économique au profit d'impératifs d'efficacité et d'adaptabilité. L'indépendance affichée des institutions qui en ont la charge, moyen de leur impartialité, peut également masquer des phénomènes de capture conduisant le régulateur à favoriser certains intérêts catégoriels aux dépens de sa mission d'intérêt général⁵. Enfin, le caractère strictement national de cette régulation la conduit à exclure de son analyse les effets extérieurs de ses décisions, la transformant en moyen potentiel d'un repli national en temps de crise.

La régulation prudentielle internationale, quant à elle, peut être envisagée comme une forme « faible » de régulation, tant elle dépend de la capacité et de la volonté des Etats à se mettre d'accord et à garantir un engagement crédible⁶. Son adaptabilité est faible, tributaire d'une capacité de renégociation dont le dernier Round de l'OMC a démontré les difficultés à mesure que s'accroît le champ soumis à régulation. Elle pêche enfin par l'atrophie de ses capacités de sanction, inhérente aux constructions de droit international fondées sur le consensus.

Les régulations face à la crise

Face à cette ébauche de typologie des modes de régulation, il apparaît que la crise a frappé avec une égale vigueur les modes forts et faibles de régulation, les stratégies d'évitement des opérateurs privés s'attaquant à leurs faiblesses respectives. D'un côté, la crise systémique de la finance internationale a démontré la persistance de « trous »⁷ dans le maillage de la régulation internationale négociée. Elle appelle à plus de régulation, et à la mise en place de mécanismes contraignants, voire à une institutionnalisation partielle, afin de limiter les effets de passager clandestin inhérents à une norme reposant sur la seule bonne volonté des Etats qui l'ont édictée. Elle appelle ainsi à chercher des réponses dans les formes « fortes » de la régulation institutionnalisée.

Or, dans le même temps, la crise a agi comme révélateur des défaillances multiples de ces formes de régulation pourtant présentées comme fortes. En France, l'affaire Kerviel et d'autres moins retentissantes mais tout aussi embarrassantes, ont pointé du doigt les défaillances de régulations bancaires et financières largement assises sur l'autocontrôle des opérateurs et la seule menace d'une sanction *a posteriori*⁸. La plus récente affaire Madoff a également prouvé qu'un cadre réglementaire et institutionnel présenté comme exemplaire – celui issu entre autres de la loi Sarbanes-Oxley de 2002 et étendant les pouvoirs de la Securities & Exchange Commission – pouvait conserver des faiblesses structurelles profondes. En l'espèce, la SEC a été entre autres choses victime du plus vieux des modes de « capture » : la trop grande proximité personnelle, culturelle, et intellectuelle du régulateur et du régulé. Cet échec est d'autant plus significatif que la réforme de 2002 intervenait suite à une défaillance retentissante de la régulation sectorielle et institutionnelle, l'affaire ENRON et le contournement de tous les dispositifs de régulation des secteurs de l'énergie et de la finance par ce géant aux pieds

⁴ Dont la manifestation serait la fonction de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce chargée d'arbitrer les disputes commerciales, non entre acteurs économiques, toutefois, mais entre Etats.

⁵ Selon le schéma établi par la littérature économique américaine, notamment dans la filiation des travaux du juge Richard A. Posner.

⁶ Que l'on retrouve sous le terme de « Credible commitment » dans la littérature anglo-saxonne.

⁷ Autrement qualifiés de « Regulatory loopholes ».

⁸ Or la régulation devrait présenter pour particularité sa capacité à prévenir, à développer des moyens d'intervention et de structuration *ex ante*, dans des secteurs où le coût des crises, particulièrement élevé pour l'ensemble de la société, justifie la mise en place – et les coûts privés – résultant de réglementations prudentielles spécifiques.

d'argile qui avait su créer son propre marché en agissant à la frontière de ces deux secteurs, échappant ainsi à leurs réglementations respectives.

Tout le paradoxe de la régulation économique est contenu dans ces successions d'épisodes. L'autorité régulatrice, quelle qu'elle soit, fait face à des stratégies de contournement toujours plus raffinées des firmes qu'elle encadre et doit ainsi pouvoir adapter en permanence son champ et ses moyens d'intervention. Les régulations institutionnalisées d'essence technocratique se montrent à cet égard plus efficaces, mais elles dépossèdent partiellement le politique de son pouvoir. Ceci est d'autant plus vrai que les formes politiques établies sur l'idée d'une régulation de l'économie de marché au bénéfice de la collectivité sont également fragilisées.

La social-démocratie, cadre politique de la régulation, reflet de ses forces et de ses faiblesses?

La social-démocratie peut être considérée comme l'un des prolongements politiques de l'idée de régulation. L'idée social-démocrate s'est en effet pour partie construite sur la possibilité d'un juste milieu entre le respect des libertés économiques nécessaires au développement du capitalisme marchand, et la juste répartition de la richesse qu'il génère. Le modèle social européen – pour autant qu'il existe dans l'hétérogénéité des politiques nationales – s'est ainsi construit sur un encadrement de la concurrence devant maximiser le produit de marché, sur des politiques de redistribution chargées d'assurer un partage équitable de ce produit, et sur un pacte social permettant d'établir une juste rémunération du capital et du travail tout en garantissant la protection de ce dernier. Moyen d'un équilibre des forces sociales, ce modèle permettait également, par les multiples relais, notamment syndicaux, qu'il maintenait entre l'Etat et le marché, de nourrir des mécanismes d'alerte et de détection des risques de marchés, que ces risques soient d'ordre économique ou social.

Mais ce mode d'articulation du politique et de l'économique, de l'Etat et du marché, pleinement fonctionnel dans le contexte historique d'un grand capitalisme industriel s'exprimant dans un espace essentiellement national, perd de sa pertinence face à un capitalisme financier atomisé et partiellement affranchi des contraintes territoriales. L'Etat social-démocrate y perd sa capacité d'influence ; ses relais se trouvent aujourd'hui affaiblis, ses interlocuteurs étant à la fois trop nombreux et leur comportement se montrant trop peu prévisibles.

Concilier régulation forte et contrôle politique

Ces temps de crise offrent une occasion historique de remettre à plat les règles de fonctionnement du capitalisme mondial. Or, si une crise telle que celle de 1929 pouvait ne nécessiter qu'une superposition de réponses nationales, le règlement de la crise actuelle ne peut passer que par une coordination mondiale. Si le diagnostic semble aujourd'hui commun, la réunion du G-20 à Washington a révélé, au-delà du consensus apparent, de profonds clivages dans les solutions à apporter.

Sans présager des mécanismes retenus, nous savons que la solution devra passer par une redéfinition de l'articulation du capitalisme financier à l'économie industrielle, par une extension de la régulation au champ laissé libre de l'organisation financière internationale, et autrement qu'en agissant sur sa principale base territoriale, par le moyen de régulations bancaires ayant prouvé leur caractère inadapté. Pour être efficace, cette régulation devra marier les avantages de ses deux modes, soit une régulation forte et évolutive, mais préservant des moyens d'un contrôle politique et, plus largement, démocratique.

Ce moment doit également être, en France et en Europe, l'occasion pour l'idée sociale-démocrate d'interroger sa vision du monde économique, d'acter sa sortie du modèle industriel hérité des Trente glorieuses, et de trouver les moyens d'un traitement politique d'une économie en voie de déterritorialisation.