

C E R N A

centre d'économie industrielle

CERNA, Centre d'économie industrielle
Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris

60, bld St Michel - 75272 Paris cedex 06
Tél.: (33) 01 40 51 90 91 / 90 71
Fax : (33) 01 44 07 10 46
<http://www.cerna.ensmp.fr>

Pas de politique économique sans débat public

Pierre-Noël Giraud

Revue Esprit
Novembre 1998

Le discours dominant a jusqu'à récemment affirmé que la mondialisation avait retiré aux gouvernements l'essentiel de leurs leviers d'action sur les dynamiques économiques. Aujourd'hui, on assiste cependant - au moins en France - à une révolte contre la « fatalité » économique, qui prône un « retour du politique », qui affirme que l'horreur n'est pas tant économique que politique, que les États peuvent tout faire, qu'il « n'y a qu'à » prendre des mesures pour réduire les inégalités, stopper les processus économiques jugés défavorables. Lorsque ceci n'est plus jugé possible au niveau d'un seul État en Europe, l'exigence est reportée au niveau de l'Union. En témoigne, par exemple, Jean-Paul Fitoussi, qui, après avoir bataillé pour « l'autre politique », estime désormais que l'Union monétaire va enfin permettre le « retour de la politique ».

La tâche actuelle serait donc de cerner les limites de la liberté des États plutôt que d'affirmer, ce qui était indispensable dans la phase antérieure, qu'ils conservent une indéniable liberté. Plus précisément, il faut tenter d'analyser pourquoi la plupart des États européens semblent impuissants à définir et mettre en oeuvre des politiques économiques capables de réduire les conséquences inégalitaires de la globalisation ou du progrès technique - comme on voudra à ce stade, l'origine des inégalités actuelles étant un autre débat.

La racine intellectuelle de la difficulté est que nous vivons encore largement avec la conviction qu'il existe des politiques économiques « efficaces » au sens suivant : il existe des politiques économiques telles que, quand l'État les met en oeuvre, tout le monde y gagne ou du moins personne n'y perd. Cette conviction est profondément enracinée, non pas dans la pensée scientifique de l'économie, mais dans la *doxa* économique. Elle est parfaitement illustrée par la célèbre mais désastreuse métaphore du « gâteau » : l'économie établirait les « lois » de l'efficacité dans la production de richesse et dicterait donc aux États les moyens de maximiser la richesse, c'est-à-dire la taille du gâteau ; de son côté et indépendamment, la politique dite « sociale » interviendrait après coup pour modifier la répartition du gâteau, si la distribution des richesses spontanément obtenue par le fonctionnement des mécaniques économiques était jugée inadéquate, selon des critères éthiques. Il en résulte qu'il existerait un critère purement économique pour juger des politiques économiques : celui de l'efficacité. Une politique est meilleure qu'une autre si elle accroît la taille du gâteau. De plus, ce jugement devrait, à l'évidence, faire l'unanimité. On se demande dans ces conditions comment se justifie encore le moindre débat, autre que purement technique, sur les politiques économiques !

En vérité, efficacité économique et répartition ne sont nullement indépendantes, ce qui est l'hypothèse implicite de la métaphore du gâteau. Toute intervention de l'État visant *a priori* à stimuler la croissance agit aussi sur la répartition. Réciproquement, si l'État veut se mêler ensuite de rectifier la répartition qui résultera d'une politique orientée vers la croissance,

cette action de correction de la répartition agira à son tour sur la croissance, et il se peut fort bien que cela soit dans un sens récessif. Toute politique économique agit donc à la fois sur la répartition, c'est-à-dire sur les inégalités internes, et sur la croissance, c'est-à-dire sur les inégalités entre territoires puisque la croissance n'a de réalité qu'en tant qu'elle réduit ou accroît ces inégalités « externes ». La richesse est en effet un concept relatif. Dans un pays, on n'est riche que par rapport aux pauvres de ce pays, et un pays n'est riche que par rapport aux autres.

Les solutions contre le chômage, leur inefficacité relative

Quittons ces généralités pour un exemple actuel : le chômage en Europe. Existe-t-il des politiques « efficaces » dans ce domaine, c'est-à-dire des politiques qui permettraient de supprimer le chômage sans que personne n'y perde ? Je suis de ceux qui pensent que la réduction du chômage en Europe ne pourra, en aucun cas, résulter uniquement de politiques de relance de la consommation ou de l'investissement. Même si l'on était en mesure, après l'Union monétaire, de conduire de telles politiques, cela ne suffirait pas à réduire le chômage de masse, en France par exemple. De surcroît, ces politiques, si elles étaient vigoureuses, seraient certainement inflationnistes et ne seraient donc pas efficaces au sens où nous l'avons défini, puisque l'inflation opère toujours des transferts. En d'autres termes, le chômage, en Europe, a une dimension structurelle. Il faut, pour le supprimer, des politiques ayant un contenu structurel.

Tout le monde sait ce que l'on pourrait faire. La réduction du chômage en Europe n'est pas un problème pour la théorie économique. De plus, nous savons qu'il n'y a pas de solution unique. Plusieurs types de politique économique seraient susceptibles de réduire le chômage structurer. Très schématiquement, trois types de solution sont possibles.

La première est la solution libérale : flexibilisation des marchés du travail afin que ces marchés fixent librement le prix de chaque catégorie de force de travail. Elle admet une variante : baisser drastiquement les charges sur les bas salaires.

La deuxième est la réduction du temps de travail. Cette solution mériterait, à elle seule, tout un développement, car les modalités de réduction peuvent être très différentes : fort développement du temps partiel, réduction de la durée légale, réduction générale imposée ou réduction modulée selon les secteurs exposés ou protégés de la compétition internationale, avec des mécanismes d'incitation plutôt que des contraintes, etc. Il y a là un vaste débat quant aux moyens, mais il est clair que la réduction du temps de travail est une option.

Enfin, le troisième type -je suis ici délibérément provocateur-, est de créer de nouveaux emplois publics. Là encore, il y a de fortes différences dans les méthodes envisageables. On

peut simplement créer des emplois de fonctionnaires, mais aussi, solution très à la mode chez certains économistes et hommes politiques en France, subventionner le développement d'un « tiers secteur », par exemple en « activant » les sommes actuellement dépensées pour l'indemnisation du chômage. Je considère, en effet, qu'à partir du moment où ce tiers secteur ne pourrait pas se développer par un pur mécanisme de marché mais devrait être aidé par l'État, cela constitue une forme particulière de développement d'emplois publics. Ce ne sont pas des emplois intégralement publics, mais c'est une création d'emplois, aidée, incitée, par de la dépense publique.

Bref, si on analyse les choses de façon schématique, on trouve trois types de solution : laisser les salaires être fixés par un fonctionnement plus « libre » des marchés du travail, réduire le temps de travail et créer des emplois publics ou parapublics, et naturellement toute combinaison des trois. Chacune de ces politiques est susceptible de réduire le chômage structurer, mais il est clair qu'elles entraînent toutes, inévitablement, des modifications dans la répartition. Ce ne sont donc pas des politiques « efficaces ». Autrement dit, à l'issue de l'application de chacune de ces politiques, certains s'en trouveront mieux, bien évidemment les chômeurs, mais d'autres s'en trouveront moins bien : ceux sur qui aura pesé le coût de la solidarité nationale accrue qui aura permis de résoudre le problème du chômage.

Prenons le cas du développement d'un tiers secteur. Je suis convaincu que les programmes qu'on nous présente, où l'on nous explique « qu'il n'y a qu'à » prendre les 700 milliards de francs que représenterait le coût du chômage et les utiliser à autre chose pour faire disparaître l'essentiel du chômage, sont des présentations pour le moins optimistes, sinon démagogiques. Très certainement, ce troisième type de solution impliquerait une augmentation de la pression fiscale sur ceux qui ont un emploi. Quant à la seconde solution - le partage du travail -, il est clair qu'elle n'est pas réaliste si elle ne s'accompagne pas, au moins pour certains, d'une réduction proportionnelle, ou presque proportionnelle, des revenus. On ne peut pas imaginer de système de partage du travail susceptible de réduire le chômage avec maintien des revenus de tous. Enfin, s'agissant de la première solution, il va de soi que si l'on adopte la version baisse des charges sur les bas salaires, il faudra financer par d'autres prélèvements les prestations que ces charges finançaient, ou alors accepter une baisse des prestations. Et si ce ne sont pas les charges mais les salaires eux-mêmes qui baissent, alors là, c'est limpide. Ce sont les bas salaires qui paieront la solidarité avec les chômeurs. Dans tous les cas de figure, il y aura donc une modification de la répartition et c'est là toute la difficulté.

S'il n'existe pas, sauf exception, de politiques économiques efficaces, notre question revient donc à celle-ci : à quelles conditions un gouvernement peut-il mettre en oeuvre des politiques économiques « actives », c'est-à-dire ayant de nets effets de répartition ? Un examen du passé peut ici nous être utile.

Les conditions d'un « sentiment économique national »

Mon hypothèse, issue de cet examen, est que les gouvernements n'ont été capables d'obtenir un consensus pour mener des politiques économiques actives que dans des situations où il existait dans le pays un puissant « sentiment économique national ». Comme tout sentiment national, le « sentiment économique national » ne se définit que par rapport à l'étranger. En cohérence avec la vision purement relative de la richesse que je propose, ce sentiment économique national ne peut prendre que deux formes. Il s'exprime soit par la volonté de rattrapage, s'il s'agit d'un pays pauvre par rapport à un pays riche, soit par la volonté de ne pas « décrocher » quand le pays se situe déjà dans le peloton de tête des pays riches.

Prenons, dans le second cas, l'exemple de Reagan ou celui de Thatcher. Pour l'un et l'autre, on a assisté à un véritable changement de politique économique par rapport aux politiques antérieurement conduites. Or, les promoteurs de ce changement avaient annoncé leurs intentions, se sont fait élire sur des programmes qui impliquaient de nettes modifications de la répartition et pourtant, contrairement à tant d'autres hommes politiques dans de nombreux pays aujourd'hui, ils ont fait ce qu'ils avaient promis. C'est particulièrement le cas de Margaret Thatcher, qui n'a jamais caché ce qu'elle voulait faire et qui, avec une poigne de fer - d'où son surnom -, a fait ce qu'elle a dit qu'elle ferait. Elle a été réélue. Pourquoi ? La capacité de mise en oeuvre de ces nouvelles politiques est, à mon sens, étroitement liée au sentiment de déclin, voire de décadence, de décrochage, qu'avaient les États-Unis à l'égard du Japon, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, et qu'avait la Grande-Bretagne à l'égard du reste de l'Europe quand Margaret Thatcher est arrivée au pouvoir. (Évidemment, parler de sentiment national aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, c'est parler d'un sentiment majoritaire parmi ceux qui votent. Aux États-Unis, où seule la moitié des citoyens votent, il suffit d'une conviction partagée par un peu plus du quart de la population pour que se forme le consensus.)

Quant au premier cas de sentiment économique national, celui de pays en rattrapage, il est à mon sens parfaitement illustré par les pays européens et le Japon pendant les Trente glorieuses. On a tendance à mythifier cette période. Plus elle s'éloigne, plus la situation que nous vivons en diffère fondamentalement, plus on en construit le mythe. En particulier, on présente les politiques social-démocrates - ou keynésiennes ou fordistes, peu importe ici le nom - adoptées par les États d'Europe et le Japon pendant cette période comme des politiques « efficaces ». Or, il est incontestable que ces politiques ont pratiqué, pour employer une formule qui est de Keynes lui-même, « l'euthanasie des rentiers » au profit des salariés, essentiellement grâce à l'inflation et aux dévaluations. Donc, selon ma définition, ce n'était pas des politiques efficaces.

Comment ont-elles été possibles ? Une hypothèse est qu'à l'époque, non seulement les groupes dirigeants, mais une large fraction des classes moyennes, voire du peuple, en Europe comme au Japon, considérait, compte tenu de leur passé, comme un véritable scandale l'avance économique écrasante et la domination du monde par les États-Unis. C'est au nom de la volonté de combler ce retard qu'ils ont trouvé les formes de consensus, différentes pour chaque pays, pour mettre en place des politiques qui ont eu de très puissants effets de répartition interne (et qui n'étaient donc pas « efficaces », au sens économique du terme), mais qui ont stimulé les processus de rattrapage. On peut ainsi affirmer que la raison fondamentale, la justification ultime, des politiques social-démocrates était le rattrapage.

Ma thèse est donc fondée sur l'articulation entre les inégalités externes et les inégalités internes. Elle se résume ainsi. Ce n'est que dans les pays riches menacés de déclin, donc d'un accroissement des inégalités externes, et dans les pays pauvres en situation de pouvoir rattraper les pays riches, donc de réduire les inégalités externes, que les conditions ont jusqu'ici été réunies pour trouver des compromis sur les inégalités internes au nom d'une politique de réduction des inégalités externes. Autrement dit, ce n'est que dans ce type de pays qu'est parvenu à se constituer quelque chose comme une conscience nationale fondée sur l'économie, dans un projet orienté vers l'extérieur, conscience qui permet que soient conçues et mises en oeuvre des politiques économiques actives. *A contrario* dans les pays riches non massivement conscients d'un déclin relatif, toute politique économique active n'apparaît d'abord et avant tout que comme une intervention sur les inégalités internes. Dans une telle situation, les conflits de répartition sont à nu et il n'existe aucun niveau supérieur d'ordre économique, comme le rattrapage, auquel on puisse se placer pour les résoudre. Il faut donc qu'ils soient résolus à un niveau purement politique. Par exemple, les questions de solidarité ne peuvent plus être réglées en expliquant à ceux qui donnent : « Vous verrez, vous mêmes vous en trouverez mieux à la fin car nous avons un intérêt objectif commun, le rattrapage. » Non, les questions deviennent : « Quel est le degré d'inégalités qui vous paraît acceptable ? S'il vous paraît aujourd'hui inacceptable et si vous êtes en haut de l'échelle, de quoi êtes-vous prêts à vous priver pour qu'il soit réduit ? ».

De la nécessité d'un débat politique de fond

Reprenons, par exemple, le problème du chômage. Nous savons que, techniquement, il existe pour le résoudre un ensemble de mesures parfaitement connues (ce qui n'exclut pas des discussions entre experts à propos de certaines modalités d'application), mais que toute mesure s'accompagnerait nécessairement d'une répartition différente, où les chômeurs seraient gagnants mais où d'autres groupes seraient perdants, c'est-à-dire qu'ils devraient supporter le coût de la solidarité. Demandons-nous, en France par exemple, quelle est la catégorie de la population qui a le plus profité de la prospérité des Trente glorieuses. On sait

très bien que ce sont ceux qui sont aujourd'hui retraités. C'est tellement vrai qu'on sait très bien aussi que ces retraités assurent, de façon privée, une répartition vers les jeunes et que les familles soutiennent toujours plus les jeunes quand ils n'ont pas d'emploi, leur payent des études prolongées, voire les aident quand ils ont des emplois à temps partiel ou des emplois mal rémunérés. Ce mouvement de solidarité est très réel, mais exclusivement privé. On peut laisser les choses se faire de manière privée donc de manière très inégale. Mais on pourrait très bien aussi envisager des transferts de la fraction médiane supérieure des retraités pour financer tel ou tel type de mesure destinée à résoudre ce scandale qu'est le chômage des jeunes. Cependant, pour parvenir à cette décision, il faudrait un véritable débat politique.

Dans ces conditions, je suis étonné de certains discours actuels qui, s'agissant de l'impuissance des gouvernements, prétendent que s'ils ne prennent pas les décisions qui s'imposent, c'est en raison de la qualité même des hommes qui en font partie, de leur enfermement dans le « ghetto parisien », etc. Je crois que l'impuissance des gouvernements résulte, non pas de la qualité des hommes, question tout à fait secondaire dans cette affaire, mais de quelque chose de beaucoup plus profond qui est l'absence de débats purement politiques à l'intérieur de la société et, d'abord, à l'intérieur des partis et entre les partis, sur des options d'ensemble, des programmes de grande ampleur. Là est la racine du problème : dans les pays européens, sauf exception, on ne trouve pas d'accord *politique* pour opérer les redistributions qui permettraient de réduire le chômage, la forme essentielle que prennent les inégalités croissantes dans les pays d'Europe continentale.

Rien ne sert en la matière d'accuser la construction européenne, mais rien n'est plus faux, inversement, que de prétendre que celle-ci va d'elle-même résoudre le problème ! Au contraire, elle va, à mon sens, l'aggraver, contrairement aux grands espoirs que certains aujourd'hui placent en elle, et ce, pour deux raisons évidentes. Premièrement, les solutions, c'est-à-dire les politiques économiques actives appliquées par les différents gouvernements, ne pouvant plus être différées trop considérablement sans provoquer d'effet pervers, il faudra donc absolument élargir à l'Europe entière l'espace du débat politique, ce qui va le rendre encore plus difficile. Deuxièmement, il devra y avoir des redistributions non seulement au sein de chaque pays, mais également entre pays, comme il en existe aujourd'hui entre provinces d'un même pays. Ainsi, l'obtention d'un consensus politique, parce qu'il ne pourra plus être exclusivement national, va-t-il devenir encore plus difficile.