
Nouvelles normes sociales et politiques économiques en Europe

Jean-Paul Fitoussi*

Abstract – *The article starts with a discussion about the transfer of power from democratic institutions to technocratic institutions. It goes on with the hypothesis of a trade-off between efficient economic policies and social justice, the former ones being possible only in an environment that tolerates more inequalities. It concludes with the implications of such a trade-off on European institutions.*

Keywords – *Technocratic institutions, economic policy, social justice, European institutions.*

Comment penser aujourd'hui l'économie politique ? L'économie politique est une dénomination ancienne qui a perdu, semble-t-il, sa pertinence par rapport à la désignation de « sciences économiques ». En la matière, je suis conservateur : l'économie politique signifie bien qu'il s'agisse de tenter de comprendre les événements économiques dans le cadre d'un régime politique.

Il existe aujourd'hui, dans les vieilles démocraties occidentales, une tendance à la « régression paisible » de la démocratie. Cette régression paisible s'effectue selon des schémas différents de part et d'autre de l'Atlantique. En Europe, on peut avoir l'impression que l'économie est considérée comme une chose trop importante pour être laissée sous l'empire du politique alors qu'aux États-Unis, les évolutions sont telles qu'elles donnent l'impression d'une fin de la moralisation de la société américaine en raison de l'énorme croissance des inégalités. Dans un article au titre évocateur, « Retour à Marie-Antoinette », Edouard Wolff expliquait que, dans les vingt dernières années, 90 % de l'augmentation des richesses aux États-Unis étaient allés au 1 % des citoyens les plus riches. Le résultat de cette évolution est le suivant : aujourd'hui la répartition des revenus est telle que les 1 % les plus riches possèdent 14 % du revenu après impôt, c'est-à-dire un revenu équivalent aux 40 % des familles les plus pauvres. Si une telle dynamique devait se poursuivre, on voit bien que ce serait le régime politique qui serait lui-même

* Jean-Paul FITOUSSI est professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et président de l'OFCE.

interrogé, car comment rendre compatible la démocratie avec une telle croissance des inégalités ? N'est-on pas en train d'évoluer vers des régimes autocratiques, sous prétexte d'une plus grande efficacité du marché ?

Toutes les évolutions qui se produisent aujourd'hui en économie semblent comporter une hypothèse implicite qui est celle de la défiance envers la démocratie, défiance qui conduit à des propositions qui impliquent que l'on sorte du champ du politique la plupart des instruments de régulation. L'indépendance de la Banque Centrale, les règles budgétaires que l'on tente d'imposer aux États ou l'octroi à des institutions de la concurrence d'une souveraineté supérieure à celle des gouvernements constituent des illustrations de cette évolution. Ce glissement est préoccupant car il implique que la politique économique ne se donne plus comme objectif la stabilisation de l'économie et ne semble plus vraiment se donner comme ambition le progrès économique et social. Cette notion même apparaît aujourd'hui archaïque.

1 NOUVELLES NORMES SOCIALES, INÉGALITÉS ET POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Le mieux pour tenter de comprendre le ressort de ces évolutions est de comparer les modes d'ajustement aux États-Unis et en Europe. Aux États-Unis, on constate que les politiques macroéconomiques sont extraordinairement actives mais que le degré d'inégalité s'est accru de façon considérable. En Europe, on a l'impression du contraire, à savoir que les politiques économiques sont passives, voire structurellement restrictives, ce qui empêche apparemment la croissance du degré d'inégalité dans la société. Une hypothèse de travail pour expliquer ces différences pourrait être celle d'un changement de normes sociales qui se serait produit dans le monde sous l'effet de la domination non pas du marché mais de la rhétorique du marché. La norme sociale qui paraît aujourd'hui en vigueur est celle d'une aggravation du degré d'inégalité. Nous avons montré avec Pierre Dehez qu'une augmentation de l'inégalité dans la répartition des revenus, à productivités inchangées, pouvait engendrer du chômage, de sorte que l'on peut imaginer une explication pour rendre compte des divergences d'évolution de part et d'autre de l'Atlantique.

Cette explication serait la suivante : les politiques économiques peuvent être actives là où le degré d'inégalité s'est adapté à la nouvelle norme sociale et ne peuvent être actives là où cette adaptation a été empêchée. En Europe, ce qui empêche cette adaptation, c'est le système de protection sociale existant, système dont on perçoit qu'il est ratifié de façon très majoritaire par la population et dont toutes les tentatives visant à le mettre en cause n'ont pas pu aboutir jusqu'à présent. Mais la conjugaison de politiques passives ou restrictives depuis presque deux décennies en Europe avec ce changement de normes sociales conduit à mettre en évidence un fait que tous les économistes connaissent : en régime de croissance lente, sous-optimale, le coût de la protection sociale devient apparemment trop élevé et génère des déficits budgétaires qu'il convient de régler d'une façon ou d'une autre. Dans le contexte actuel de mondialisation et de recherche

de compétitivité, on pense qu'il est impossible de régler ce problème par une augmentation des impôts et des charges sociales. Par conséquent, la doctrine qu'il convient d'endosser au plan national et européen est celle de la réduction, de l'amaigrissement du système de protection sociale mais aussi de l'amaigrissement de l'État, de la réduction des dépenses publiques. La rhétorique eût été implacable si ces évolutions s'étaient produites dans le cadre d'une croissance normale. Mais quels que soient les critères que l'on utilise pour juger de la croissance en Europe, on constate qu'elle a le plus souvent été inférieure à son potentiel. Depuis deux décennies, l'Europe n'aura connu que trois années de croissance par décennie, donc six années de croissance normale pour quatorze années de croissance lente. Et comme on sait que la conséquence de la croissance lente est la réduction des recettes fiscales et sociales, on comprend que le système soit structurellement en déficit. Si on ajoute le fait que la croissance lente en Europe s'accompagne d'un niveau de chômage élevé, chômage de masse en plusieurs pays européens, on comprend mieux encore que la pression vers le déficit devienne plus forte du fait de l'augmentation des dépenses sociales.

2 LE RÔLE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Nous avons donc une conjonction particulière de phénomènes qui amènent à s'interroger sur le rôle des politiques économiques sur notre continent. Ont-elles pour réel objectif de rétablir la croissance ou le plein emploi ou auraient-elles pour objectif de faire croître le degré d'inégalité pour que les nouvelles normes sociales soient à nouveau satisfaites ? Poser la question de cette façon est très dérangent mais on comprend bien que les explications que l'on peut donner des politiques économiques en Europe et de la conduite des politiques économiques en Europe ne peuvent pas éviter cette question. En effet, on ne peut pas dire que dans les années 80, les politiques et les économiques aient été mauvaises en Europe, qu'elles aient été mauvaises aussi dans les années 90, qu'elles soient encore mauvaises dans les années 2000. Pourquoi seraient-elles de façon cohérente structurellement mauvaises ? Évidemment, il y a une seconde explication que l'on pourrait porter et qui serait l'explication dominante selon laquelle les économies européennes seraient atteintes d'une espèce de sclérose, de trop de rigidité, que leurs institutions ne sont plus compatibles avec une croissance de plein emploi et qu'il convient de changer les institutions. C'est une hypothèse équivalente, pour ce qui concerne ses résultats, à celle du changement de normes sociales susmentionnée.

La difficulté est qu'aucune étude empirique n'a pu vraiment apporter la preuve que les institutions sur le marché du travail faisaient la différence pour ce qui concerne les performances économiques, de quelque pays que ce soit. Ce qui frappe, lorsque l'on considère la littérature sur le sujet, c'est l'absence de robustesse des preuves empiriques apportées à l'appui de la thèse des rigidités structurelles des économies européennes. Leurs effets, selon les études de l'OCDE, de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International ou celles que j'ai moi-même réalisées, montrent que les effets de ces institutions sont de second ordre. Si elles ne sont

que de second ordre, l'insistance à exiger la réforme des économies européennes est une insistance qui produit une certaine suspicion de la part des économistes qui tentent d'observer, de façon apaisée et non doctrinalement orientée, les évolutions effectives qui se sont produites dans l'économie mondiale depuis le milieu des années 70.

Sur le plan théorique, la situation est paradoxale. D'une part, les évolutions ainsi décrites sont normales car conformes à la théorie économique dominante. On sait très bien que les progrès théoriques en matière de macroéconomie ont été essentiellement des progrès de la théorie dite classique, la nouvelle école classique, qu'il s'agisse de son appréhension en termes d'explication monétaire des fluctuations ou de sa version en termes de cycle réels. Dans l'une ou l'autre de ses caractérisations, la croissance est toujours à son niveau optimal. Il ne convient donc pas au gouvernement d'intervenir. D'ailleurs, toute intervention serait contre-productive. Le seul facteur qui empêcherait la croissance d'atteindre son niveau optimal serait un facteur structurel. Par conséquent, il convient de réformer structurellement les sociétés. D'autre part, la théorie de la croissance endogène a fait des progrès en soulignant l'importance des politiques publiques de croissance. Il existe donc un paradoxe entre ces deux développements théoriques, appartenant pourtant à la même mouvance, impliquant, dans un cas, l'impossibilité ou la nocivité des interventions publiques et, dans l'autre, au contraire, leur importance.

Comment ces considérations s'appliquent-elles à l'architecture des institutions européennes, ce que j'appelle la constitution économique de l'Europe ? Celle-ci semble, pour l'instant, vouée à empêcher toute politique discrétionnaire. Et comme nous sommes dans le champ de l'économie politique, une politique discrétionnaire désigne ici une politique conduite par des gouvernements. Or, il se trouve qu'aujourd'hui, il existe un gouvernement économique fédéral de l'Europe, gouvernement économique que tous les Européens convaincus appellent de leurs vœux sans s'être aperçus qu'il existait déjà. Et ce gouvernement est tel qu'il obéit aux canons de la nouvelle théorie classique. Il comprend d'abord un ministre de l'activité, qui est le président de la Banque Centrale Européenne, qui détermine le taux d'intérêt et dont le seul objectif est de maintenir la stabilité des prix. La particularité de cette institution en vertu de laquelle le terme de ministre est approprié est qu'elle n'est pas responsable politiquement. Le second ministre, qui a plutôt rang de secrétaire d'État, est affecté à la surveillance budgétaire : il a pour mission de contraindre les gouvernements à suivre le pacte de stabilité, donc d'empêcher les gouvernements d'utiliser de façon délibérée la politique budgétaire. Le troisième ministre est celui de la concurrence, c'est la Commission, qui a reçu pour mission d'élever le degré de concurrence sur l'ensemble des marchés des pays européens.

Ce n'est pas que ce gouvernement ne soit pas nécessaire pour qu'une économie soit stable et concurrentielle mais le double problème à souligner est qu'il y a beaucoup d'autres éléments qui constituent une politique économique et que ces éléments relèvent généralement de la démocratie. Le problème de l'architecture actuelle du gouvernement de l'Europe, c'est qu'on peut avoir l'impression que sa mission est d'instaurer le libéralisme dans tous les sens du terme, c'est-à-dire la passivité, la non-intervention des pouvoirs publics en matière de régulation

macroéconomique et l'augmentation du degré de concurrence de l'économie. Ce qui frappe en effet, alors que l'économie mondiale a été frappée par une série de circonstances exceptionnelles, un crash boursier d'ampleur considérable, les attentats du 11 septembre, deux guerres, sans compter les événements climatiques, c'est la passivité des politiques européennes. Cette passivité peut se comprendre si l'on accepte initialement l'hypothèse de travail proposée, à savoir le changement de normes sociales. Ceci ne relève pas d'une théorie du complot ou d'une vision policière de l'économie. Le changement de normes sociales s'apparente à un changement des croyances collectives et les citoyens, pas plus que les gouvernements, ne peuvent y échapper.

