Conclusion : Économie politique des réformes et crédibilité démocratique

Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent

▶ **To cite this version:**

Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent. Conclusion : Économie politique des réformes et crédibilité démocratique. Laurent Eloi, Fitoussi Jean-Paul. France 2012 : E-book de campagne à l'usage des citoyens, OFCE, pp.226-229, 2007. hal-00972788

HAL Id: hal-00972788

https://sciencespo.hal.science/hal-00972788

Submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conclusion :
Economie politique des réformes et crédibilité démocratique

Jean-Paul Fitoussi et Éloi Laurent

Comment réformer ?

Les différentes contributions rassemblées dans cet ouvrage brossent le portrait d'une France dynamique et partiellement solidaire en souffrance de réformes sociales susceptibles d'équilibrer les réformes économiques qui ont été conduites à un rythme soutenu depuis deux décennies. Une lecture trop rapide de ce déséquilibre conduit aujourd'hui à promouvoir des réformes que l'on dit « structurelles », en omettant le plus souvent de préciser qu'elle visent à réduire le degré de solidarité ou de redistribution assuré par la puissance publique pour « adapter » le pays au nouvel ordre des choses défini par la « mondialisation », « l'Europe », « le changement technologique » ou « le vieillissement démographique ».

Il y a incontestablement des réformes structurelles nécessaires à la croissance économique et au bien-être des individus – cet ouvrage s'est efforcé d'en indiquer un certain nombre – mais il est tout à fait douteux qu'elles consistent, en notre temps de forte intégration économique, dans le reflux de l'Etat providence et l'apathie de l'Etat macroéconomique.

Il apparaît donc à la fois nécessaire et souhaitable pour conclure notre réflexion de nous interroger sur la raison de la difficulté, voire, dans certains cas, de l'impossibilité de procéder dans le contexte français à des réformes dites « structurelles », mais qui sont en réalité, souvent, à courte vue dans leur conception comme dans leur mise en œuvre.

De l'incohérence temporelle des réformes dites « structurelles »

Au sens plein, la théorie de l'incohérence temporelle des politiques publiques veut que des autorités publiques usant de politiques discrétionnaires, mêmes optimales, soient incapables d'atteindre les objectifs qu'elles se fixent dès lors que les conséquences de leurs engagements sont parfaitement intégrées dans les anticipations d'agents décrits comme rationnels.

La théorie de l'incohérence temporelle est généralement utilisée pour illustrer les effets néfastes sur l'économie d'une puissance publique qui utiliserait en toute liberté son pouvoir pour des motifs qui peuvent aussi être opportunistes ou électoralistes.

Mais que se passe-t-il dans l'économie et la société lorsque la puissance publique ne cède ni aux sirènes électorales, ni au désir d'améliorer discrétionnairement le bien-être des citoyens, mais aux dogmes ambiants et qu'elle ne met plus en scène sa puissance mais son impuissance ? Quand, par exemple, elle laisse entendre qu'elle n'assurera plus que partiellement le paiement des pensions, la protection contre la maladie, et plus généralement la justice sociale, en abandonnant progressivement le biais équitable de son système fiscal ?

Deux réactions sont alors concevables : soit les individus croient la puissance publique et se prémunissent au plan privé contre un recul de la solidarité en privatisant eux-mêmes, quand ils le peuvent, tout ou partie de leur protection sociale. Le développement de l'assurance-vie, et plus généralement de l'épargne ces dernières années en France va certainement dans ce sens. Mais plus certainement encore, cette volonté de désengagement de l'Etat conduit à une déstabilisation sociale qui entre en contradiction avec l'ambition même de réformer.

L’accroissement du chômage de masse et des précarités qui l’accompagnent a en effet fait naître depuis deux décennies un déficit de confiance et de légitimité aujourd’hui béant entre gouvernés et gouvernants. En France, comme dans les autres grands pays européens, le chômage s'est établi à un tel niveau que la mémoire même du plein emploi a été perdue. L'insécurité économique n'en est que plus forte, car plus radicale : la perte d'un emploi peut conduire à une exclusion définitive du marché du travail.

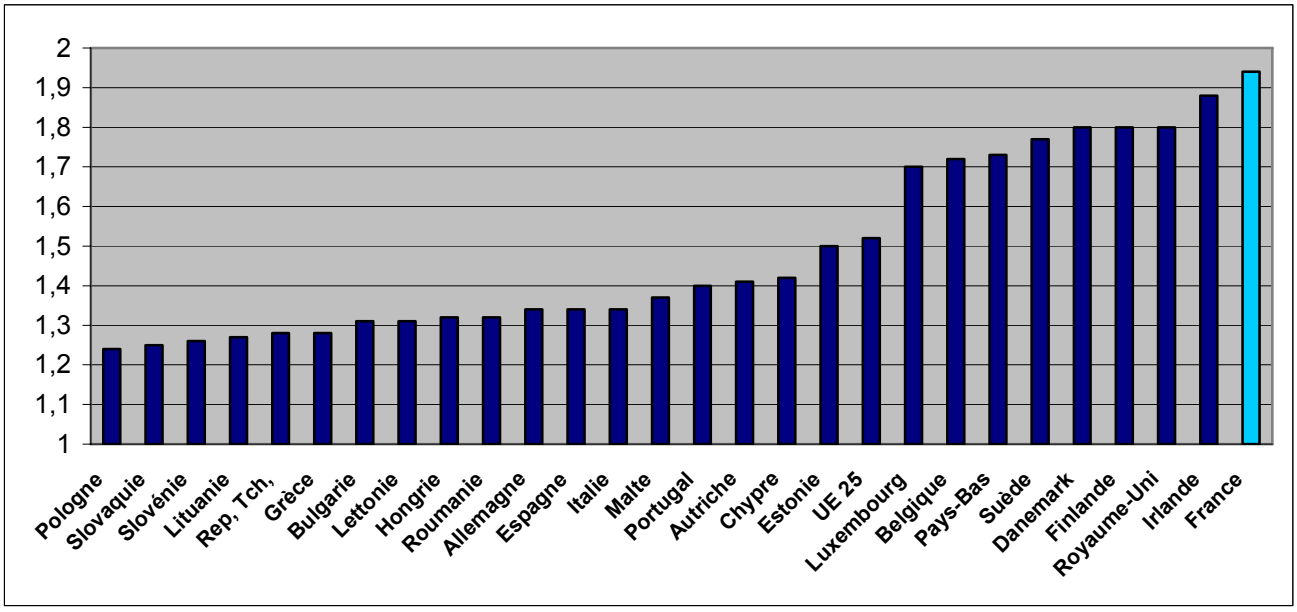
Si les périodes de chômage, fût-il de masse, étaient à la fois brèves et suivies de périodes de plein emploi (comme dans le cas du Royaume-Uni, mais surtout des Etats-Unis), chacun pourrait ne compter que sur lui-même pour faire face à l'adversité. Assuré de retrouver un revenu, son besoin des autres en serait atténué. Le choix social, le niveau de redistribution auquel adhère la collectivité, serait ainsi beaucoup plus libre de s'exercer, dans un sens ou dans l'autre, si régnait le plein emploi : ses déterminants seraient alors véritablement « institutionnels » voire « culturels ». Mais les phases de reprise économique, à la fin des années 1980 et 1990, ont été trop brèves pour restaurer le lien de confiance entre gouvernants et gouvernés.

Dans l'insécurité chronique de l'emploi que connaît la France, tous les éléments du système de protection sociale apparaissent nécessaires - la protection du travail, l'assurance-maladie, la retraite, tous les minima sociaux... - car elle signifie précisément que les Français sont dans l'incertitude de pouvoir satisfaire dans le futur aux nécessités de leur propre existence. C'est ce qui explique la forte résistance de la société française à la réduction de sa protection, et non une chimérique « préférence pour le loisir ». Ce n'est pas que la France soit rétive au changement, comme certains l'affirment superficiellement : elle en subit constamment l’effet depuis vingt ans sous la forme du développement de la flexibilité des rémunérations, de la précarisation des statuts, de l’explosion des emplois atypiques…et vit en permanence sous la menace du chômage et des exclusions parfois irréversibles qu’il engendre.

On comprend alors pourquoi, dans l'environnement qui est le nôtre, la réforme « structurelle » la plus urgente est l’institution d’une politique de croissance visant au plein emploi. Seule une telle perspective pourrait modifier le système d'anticipations et d'incitations des agents économiques et permettre aux citoyens de choisir librement le degré de solidarité qu'ils souhaitent. Ils pourraient alors consentir aux réformes qu'ils refusent aujourd'hui pour des raisons d'insécurité.

Mais le cas français est paradoxal : la crainte en l’avenir se conjugue à une natalité exceptionnellement forte, cette dernière témoignant de ce que les Français ne veulent pas se résoudre à la précarité généralisée, ne veulent pas croire en l’impuissance publique. Ils se refusent ainsi doublement à elle : en empêchant par leur demande de sécurité des réformes dont ils ne perçoivent pas les finalités ; en continuant d’espérer que leur destin social s’améliorera dans le futur (graphiques 1 et 2).

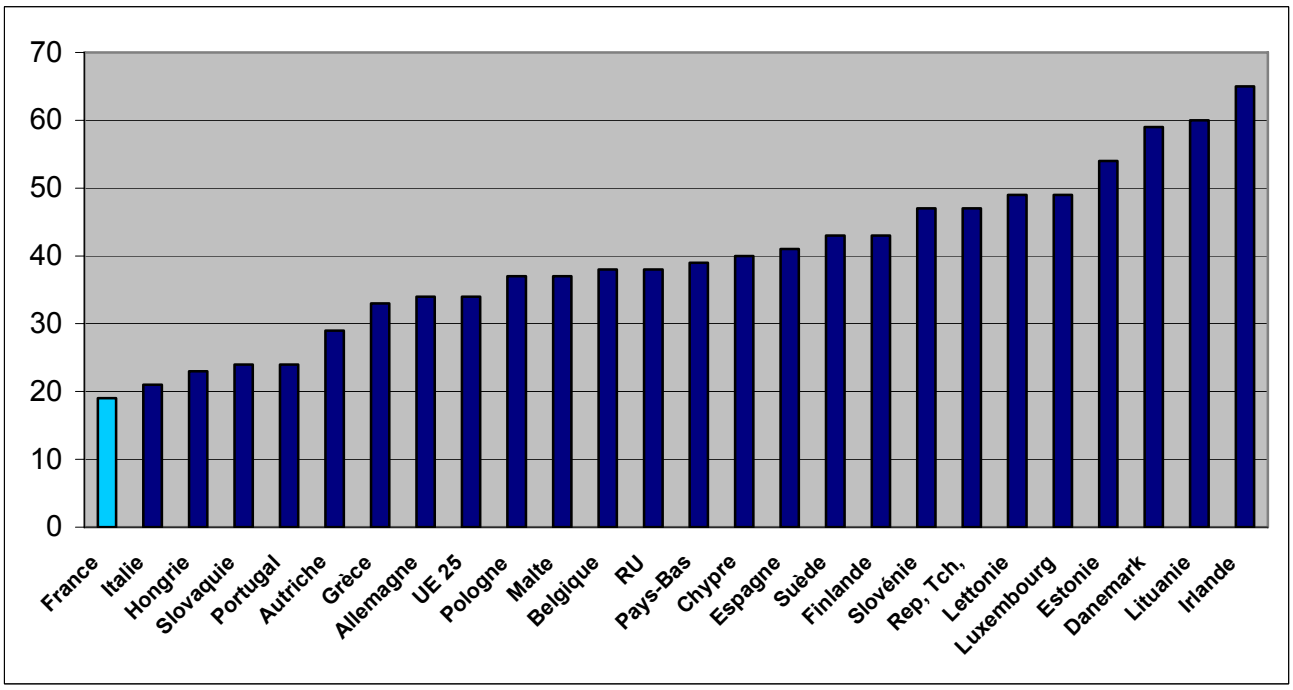
Graphique 1. L'optimisme français, taux de fertilité total en 2005 dans l'UE



Source : Eurostat.

Graphique 2. Le pessimisme français

« en ce moment, diriez-vous d'une manière générale que dans votre pays les choses vont dans la bonne direction ? »….



Source : Eurobaromètre, « Le Futur de l'Europe », mai 2006.

Sortir de l'incohérence temporelle des réformes dites « structurelles » suppose donc à court terme d'apprécier l'avenir, c'est ce que nous avons appelé en introduction un « choc d'avenir ». Cela suppose aussi à plus long terme d'instituer des réformes dotées de la crédibilité démocratique, c'est-à-dire de la capacité à s'auto-corriger.

La crédibilité démocratique : instituer des réformes auto-correctrices

La théorie économique a joué un rôle décisif dans l'émergence de la conception contemporaine de la crédibilité en politique. Les auteurs de la théorie de l'incohérence temporelle ont logiquement poursuivi leur raisonnement en promouvant l'institution de règles, idéalement neutres, et mises en œuvre par des agences indépendantes du pouvoir politique dans le but de retirer des mains de celui-ci, censé être trop absorbé par son intérêt propre, les moyens de nuire au bien commun. On sait que c'est ce schéma de pensée qui a conduit à la rédaction des statuts de la Banque centrale européenne, qui est probablement l'institution économique la plus indépendante du monde.

Mais de même que la théorie de l'incohérence temporelle peut être retournée, on peut défendre que la crédibilité ne vient précisément pas en démocratie d'institutions régulatrices supposées justes parce qu'« aveugles ». La crédibilité des politiques publiques, et plus encore de la réforme de ces politiques, découle au contraire de la capacité du système démocratique à corriger ses propres erreurs. Il faut donc que la démocratie soit au cœur des réformes pour que celles-ci soient acceptées et finalement menées à bien.

Deux stratégies sont envisageables pour instituer cette crédibilité démocratique. La première consiste dans la définition concertée des biens publics visés par la réforme proposée. La puissance publique devrait s'attacher, à chaque fois qu'elle propose une réforme, à en révéler la finalité et à en débattre publiquement. C'est paradoxalement en insistant sur les fins et non sur les moyens ou les objectifs intermédiaires qu'une réforme peut être comprise et acceptée. « L'adaptation à la mondialisation » n'est pas un bien public, pas plus que « la prise en compte du vieillissement démographique ».

La seconde voie consiste dans le développement de l'évaluation parlementaire des politiques publiques, domaine dans lequel la France a pris un retard important, mais nullement irréversible. On pourrait imaginer que, sur le modèle du Congressional Budget Office, le pouvoir parlementaire nomme un responsable de l'évaluation des politiques publiques comptable devant les Assemblées de l'accomplissement de son mandat mais chargé de conduire librement sa mission.

Un effort immédiat tourné vers le futur, la mise en place progressive d'une stratégie de protection et de croissance à l'échelle européenne, une redéfinition de la méthode publique, telles nous paraissent être les étapes qui pourraient remettre la France sur la trace de son avenir.