



HAL
open science

Le rôle des institutions et des normes sociales dans la détermination des politiques économiques

Jean-Paul Fitoussi

► **To cite this version:**

Jean-Paul Fitoussi. Le rôle des institutions et des normes sociales dans la détermination des politiques économiques. Revue de l'OFCE, 2007, 102, pp.109 - 124. 10.3917/reof.102.0109 . hal-03459613

HAL Id: hal-03459613

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459613>

Submitted on 1 Dec 2021

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.

LE RÔLE DES INSTITUTIONS ET DES NORMES SOCIALES DANS LA DÉTERMINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES *

Jean-Paul Fitoussi

Sciences Po Paris
OFCE

Un certain nombre d'hypothèses — structurelles, institutionnelles, macroéconomiques — ont été avancées pour expliquer les différences de performance économique entre l'Europe et les États-Unis dans le dernier quart de siècle. Cet article fait retour sur le sujet, en l'abordant sous un angle différent, comme on contourne un problème pour tenter ensuite de mieux l'affronter. Ce ne sont pas les performances qu'il s'agit de comparer, mais l'action de gouvernements confrontés à des problèmes similaires. Comment comprendre, en effet, la différence systématique de stratégies macroéconomiques de part et d'autre de l'Atlantique? Pourquoi les politiques macroéconomiques ont-elles été, depuis au moins deux décennies, si actives aux États-Unis et si passives en Europe? Pourquoi les gouvernements européens acceptent-ils depuis si longtemps, avec une apparente résignation, un niveau de chômage aussi élevé et une croissance aussi « molle »? Après avoir passé en revue les différentes réponses théoriques que j'ai moi-même avec d'autres auteurs tenté d'apporter à ces questions et évoqué les travaux qui les contredisaient, l'article tente de tester une nouvelle hypothèse : supposons, en effet, que les normes sociales aient changé « la révolution conservatrice », et que les nouvelles normes exigent un degré plus élevé d'inégalité dans la société ; alors les politiques macroéconomiques doivent être actives là où ce degré plus élevé d'inégalité a été atteint et passives là où il ne l'est pas encore, de manière à l'atteindre. L'article est structuré en quatre parties. La première démontre dans le cadre d'un modèle d'équilibre général qu'un plus grand consentement social aux inégalités conduit généralement au chômage et à une pression forte sur les systèmes de protection sociale là où ils existent. La seconde montre en quelle mesure ce changement affecte à son tour les politiques macroéconomiques, en les incitant à être structurellement restrictives. La troisième évoque l'hypothèse alternative des rigidités, et la possibilité d'une justification autonome des réformes structurelles. Enfin la quatrième partie montre, à partir d'un modèle d'Akerlof révisé pour la circonstance, comment au sein « du club européen », des considérations de réputation incitent à des comportements dits « vertueux », c'est-à-dire restrictifs.

Mots clés : Politique monétaire. Politique budgétaire. Choix sociaux. Clubs. Institutions. Protection sociale. Théorie macroéconomique. Modèles d'équilibre général.

* Cet article est une version augmentée de « Macroeconomic Policies and Institutions », leçon inaugurale prononcée lors de la septième session d'hommage à Angelo Costa, le 19 janvier 2006 à Rome. Le texte initial de cette conférence a été traduit par Jacques Le Cacheux.

jeanpaul.fitoussi@ofce.sciences-po.fr

25
ans

Été 2007

Revue de l'OFCE 102

Un certain nombre d'hypothèses — structurelles, institutionnelles, macroéconomiques — ont été avancées pour expliquer les différences de performance économique entre l'Europe et les États-Unis dans le dernier quart de siècle. Elles ont fait l'objet d'une très abondante littérature, ont été discutées *ad nauseum*, ont produit de nombreuses certitudes doctrinales (est-ce un pléonasme?) sans pour autant apaiser les doutes des chercheurs.

Cet article fait retour sur le sujet, en l'abordant sous un angle différent — comme on contourne un problème pour tenter ensuite de mieux l'affronter. Ce ne sont pas les performances qu'il s'agit de comparer, mais l'action de gouvernements confrontés à des problèmes similaires. Comment comprendre, en effet, la différence systématique de stratégies macroéconomiques de part et d'autre de l'Atlantique? Pourquoi les politiques macroéconomiques ont-elles été, depuis au moins deux décennies, si actives aux États-Unis et si passives en Europe? Pourquoi les gouvernements européens acceptent-ils depuis si longtemps avec une apparente résignation un niveau de chômage aussi élevé et une croissance aussi « molle »? La réponse que j'ai apportée à ces questions a varié dans le temps.

Dans les années 1980, j'ai développé avec Edmund Phelps une explication du marasme économique européen s'appuyant principalement sur les conséquences négatives pour les économies européennes d'un changement radical du *policy mix* américain dans la première moitié de la décennie. La formidable hausse du taux d'intérêt réel mondial long et du taux de change réel du dollar résultant de ce nouveau *policy mix* a, en Europe, amplifié les effets inflationnistes du second choc pétrolier et incité à un durcissement des politiques monétaires. Les canaux de transmission du taux d'intérêt et du taux de change avaient alors pris le pas sur le canal traditionnel des flux commerciaux, de sorte que la croissance américaine n'avait pas eu d'effet d'entraînement sur celle de l'Europe.

Dans les années 1990, ce fut une autre histoire. Le *policy mix* américain ayant été inversé — une politique monétaire expansionniste et une politique budgétaire (modérément) restrictive —, il n'était plus possible d'incriminer ce type de choc extérieur pour expliquer les médiocres performances de l'Europe en termes de croissance et de chômage. En revanche, un choc interne à l'Europe — l'unification allemande — pouvait avoir joué un rôle similaire, puisqu'il avait engendré, en Allemagne, une politique budgétaire expansionniste et une politique monétaire restrictive. La seule différence importante concernait l'inflation : la bataille pour la stabilité monétaire avait été largement gagnée au cours de la décennie précédente, de sorte que le

choc de l'unification allemande n'aurait jamais dû entraîner un tel durcissement des politiques monétaires européennes hors d'Allemagne : faut-il rappeler que le taux d'intérêt réel court a été, en moyenne, de 5 % dans l'Union européenne (UE) au cours de la période 1991-1996, tandis que le taux de croissance annuel moyen n'était que de 1,5 % : l'écart critique a alors atteint 3,5 %, un niveau extraordinairement élevé. Il nous faut donc, pour expliquer l'orientation des politiques macroéconomiques en Europe pendant cette période, invoquer un phénomène complémentaire, à savoir le biais déflationniste d'une union monétaire décentralisée. Le fait que ce biais ait disparu après le lancement de l'euro vient étayer cette thèse.

Jusqu'ici, cela fonctionne. Mais pour les années 2000, il faut encore mobiliser quelque autre mécanisme pour expliquer la passivité des politiques économiques européennes face à une série de chocs extérieurs. Cette fois, le principal suspect n'est plus la politique monétaire, mais plutôt la politique budgétaire, contrainte par le Pacte de stabilité et de croissance. Mais tout cela plonge dans un abîme de perplexité. Et l'on pourrait, naïvement, objecter : « l'histoire racontée pour chaque décennie paraît convaincante. On peut toujours invoquer un facteur exogène — différent d'une décennie à l'autre — pour expliquer les mauvaises performances économiques de l'Europe. Mais comment comprendre que les politiques économiques soient systématiquement erronées en Europe, et assez généralement appropriées aux États-Unis? » Et on aurait raison : comment expliquer une telle persévérance dans l'erreur?

Je n'ai pas de réponse définitive à cette question. Mais je vais proposer une hypothèse de travail qui pourrait être formulée comme suit : supposons que les normes sociales aient changé, et que les nouvelles normes exigent un degré plus élevé d'inégalité dans la société; alors les politiques macroéconomiques doivent être actives là où ce degré plus élevé d'inégalité a été atteint — aux États-Unis — et passives là où il ne l'est pas encore, de manière à l'atteindre. Il est vrai que c'est une formulation un peu frustrante, mais nous tenterons plus loin de la sophistiquer un peu. Ce n'est pas, en tout cas, une théorie du complot : le changement des normes sociales peut avoir des racines profondes dans la société et refléter une croyance collective à laquelle les responsables politiques pourraient difficilement résister. Il peut prendre sa source dans une évolution du credo doctrinal des élites européennes et/ou mondiales, qui lui-même peut être la conséquence de l'enrichissement général des décennies d'après-guerre. Après la Seconde Guerre mondiale, notamment, les élites d'alors tombèrent en disgrâce pour des raisons évidentes, et la plupart d'entre elles furent remplacées. Pour des raisons non moins évidentes — après une guerre l'exigence d'égalité entre les citoyens devient encore plus impérieuse — la nouvelle génération d'élite donna une importance première au bien public et à

toutes les politiques susceptibles d'accroître le degré d'égalité, la protection sociale notamment. Mais un choc et une évolution doctrinale ébranlèrent ces convictions : le choc pétrolier et la montée en puissance de la théorie de l'inefficacité des politiques macroéconomiques en général, et des politiques de redistribution en particulier. La grande inflation des années 1970 a remis en question le bien fondé des politiques keynésiennes, et la montée du chômage fut imputée au niveau trop élevé des salaires réels et aux institutions du marché du travail qui l'empêchaient de baisser (chômage classique). La conversion des élites à la nouvelle doctrine de l'économie de marché — celle qui met en exergue davantage son efficacité que ses défaillances — fût certes progressive, mais elle n'en finit pas moins par aboutir à ce que l'on appela *la révolution conservatrice* dont les premiers héros furent Margareth Thatcher et Ronald Reagan. Et que peut signifier cette expression si ce n'est un plus grand consentement au développement des inégalités? Les nouvelles normes sociales ont ainsi trouvé leur doctrine, ce qui explique la propagation lente mais sûre de la révolution conservatrice à (presque) l'ensemble des pays de la planète, et en particulier à l'Europe.

I. Normes sociales et inégalités : quelques considérations théoriques

Raisonnons d'abord, pour simplifier, dans le cadre d'un modèle d'équilibre général; le plein emploi est atteint lorsque la répartition des salaires reflète celle des productivités marginales du travail. Les chocs sur les productivités relatives des différentes catégories de main-d'œuvre tels ceux qui sont habituellement évoqués — l'impact de la globalisation sur la demande de travail peu qualifié, la non-neutralité du progrès technique — ont pour conséquence d'élargir la répartition, c'est-à-dire d'accroître le degré d'inégalité dans les pays où un tel phénomène est toléré, aux États-Unis notamment. Dans les pays caractérisés par l'existence d'un système de protection sociale plus généreux, un tel ajustement pourrait être empêché : il se peut, par exemple, que le montant et la durée des allocations chômage élèvent le salaire de réservation; il se peut aussi que l'existence d'un salaire minimum légal engendre le maintien en chômage permanent des salariés dont le produit marginal est inférieur à ce minimum.

Dans de telles circonstances, un arbitrage peut sembler possible entre les salaires et l'emploi face à une chute de la demande de travail peu qualifié. C'est en tout cas ce que semble indiquer la théorie de l'équilibre général. Toutefois, dans un tel cadre analytique — sauf à faire des hypothèses peu plausibles sur les dotations individuelles initiales —, les salaires d'équilibre ne peuvent être maintenus au-dessus d'un minimum (social) de subsistance que s'il existe des mécanismes redistributifs, tels que la combinaison d'un salaire minimum et d'allocations chômage ou

un revenu minimum garanti. Dehez et Fitoussi (1996a et b) analysent un modèle d'équilibre général d'une économie comportant différentes catégories de main-d'œuvre, chacune étant caractérisée par une offre inélastique et un niveau donné de productivité; ils étudient les effets sur l'emploi et le salaire des différents types de main-d'œuvre de l'introduction d'un revenu minimum réel, dans un environnement où les prix et les salaires nominaux sont par ailleurs parfaitement flexibles. Des allocations, financées par un impôt sur le revenu, sont versées aux chômeurs, ce qui, combiné à l'existence d'un revenu réel minimum, engendre un plancher du salaire réel. Le fait que les individus ont des qualifications différentes est une caractéristique essentielle du modèle. En outre, la répartition des qualifications est relativement rigide à court terme, parce que l'acquisition d'une nouvelle qualification prend du temps; il existe cependant toujours une certaine flexibilité, dans la mesure où les salariés ont souvent une qualification qui leur permet d'occuper différents emplois. On distingue donc qualifications et compétences, la structure des premières étant plus rigide que celle des secondes, la flexibilité de celles-ci étant obtenue en faisant l'hypothèse d'une structure pyramidale des compétences : les salariés qui ont une certaine qualification peuvent occuper les emplois correspondant aux niveaux de qualification inférieurs.

On peut caractériser simplement un équilibre avec chômage de cette économie à l'aide des grandeurs réelles. L'échelle des salaires y est telle que les salaires de deux catégories successives de salariés sont égaux lorsque le chômage frappe la plus qualifiée des deux¹. À l'équilibre, la répartition de l'emploi peut correspondre à un sous-emploi dans la mesure où certains salariés doivent accepter des emplois moins qualifiés que ceux auxquels ils auraient pu prétendre. On montre alors que l'existence d'un équilibre (de courte période) dépend de la capacité de l'économie à financer les allocations chômage à l'aide de prélèvements sur les revenus, sans recourir à la création monétaire. Mais d'autres dispositifs institutionnels, tels que des subventions à l'emploi, s'avèrent plus efficaces dans un tel contexte : les entreprises bénéficient d'une subvention calculée pour que les salariés de la catégorie j leur coûtent précisément leur productivité marginale, tandis qu'ils perçoivent un salaire réel égal au minimum légal. Le plein emploi est alors atteint et on montre que l'on peut même financer intégralement ces subventions par l'impôt. Le régime avec subventions à l'emploi est donc compatible avec le plein emploi et l'équilibre budgétaire sous des hypothèses assez générales : en fait, le plein emploi peut être obtenu par un dispositif de subvention à l'emploi si et seulement si le revenu minimum net des salariés est strictement inférieur à la moyenne pondérée de leurs productivités marginales; on peut

1. Voir Fitoussi (1994) pour une étude comparative des répartitions de salaires aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France.

également l'obtenir par l'impôt, dans la mesure où, comme le suppose notre modèle, les salariés les plus qualifiés ne réduisent pas leur offre de travail en réponse à un surcroît d'imposition.

En résumé, l'introduction d'une subvention à l'emploi aurait deux effets : dans les pays caractérisés par un salaire minimum relativement élevé — comme la France, par exemple —, cette subvention rétablira « de force » le plein emploi, le salaire minimum « élevé » perçu par les salariés pouvant alors excéder le coût de la main-d'œuvre supporté par les entreprises; dans les pays où le salaire minimum n'est pas très élevé, donc pas réellement une contrainte, mais où le salaire de réservation est lui-même élevé — ce qui revient à dire que le salaire offert aux moins qualifiés est, en pratique, trop faible —, la subvention engendrera une augmentation des salaires réels nets perçus par les salariés, ce qui réduira la tentation qu'ils ont de quitter leur emploi. Dans les deux cas, cela entraînera donc un accroissement de la rémunération du travail.

Toutefois, il est notoirement difficile de mesurer les productivités marginales individuelles, dans la mesure où, dans la plupart des cas, la production est le fruit d'un travail d'équipe. C'est la raison pour laquelle il y a toujours un élément d'arbitraire dans l'assignation à chaque membre d'une équipe d'un certain niveau de productivité, donc d'un certain salaire : en d'autres termes, la répartition des salaires est aussi en partie affaire de normes sociales. Ainsi, dans l'exemple précédent, il se peut que le plein emploi soit atteint spontanément si les normes sociales imposent une structure des salaires telle que le degré d'inégalité résultant est moindre que celui des productivités marginales : les normes sociales imposent alors un système de subventions implicites, des salariés ayant une productivité élevée au profit de ceux qui sont situés en bas de l'échelle de la productivité.

C'est, en réalité, l'inverse que nous nous proposons d'analyser ici. Supposons que le *primum movens* du changement dans la répartition des salaires et, plus largement, des revenus ne soit ni la globalisation, ni le progrès technique, mais un changement d'attitude de la société à l'égard de l'inégalité (*la révolution conservatrice*). En 1992, j'avais montré comment une plus grande tolérance pour l'inégalité était susceptible d'engendrer un accroissement du chômage dans les pays européens, ce que le cadre analytique évoqué plus haut permet facilement de comprendre. Un tel changement d'attitude de la société peut être conçu comme un choc exogène — toutes choses égales par ailleurs — sur la répartition des salaires, qui devient alors plus dispersée que celle des productivités marginales. Le plein emploi peut encore être maintenu, à condition que les salaires relatifs s'adaptent aux nouvelles normes sociales; sinon, le chômage va s'accroître parmi les salariés situés en bas de l'échelle des rémunérations. Pour éviter ces conséquences négatives sur l'emploi, ce sont, en réalité, des subven-

tions « à rebours » qu'il faudrait mettre en place : des pauvres vers les riches ! Tout se passe comme si les travailleurs les moins qualifiés acceptaient un salaire réel inférieur à leur produit marginal pour permettre aux salariés qualifiés d'être rémunérés au-dessus du leur. Dans les pays dont le système de protection sociale ne permet pas ce genre de subvention à rebours — en raison, par exemple, de l'existence d'un salaire minimum « trop élevé » —, le chômage augmentera. Bien sûr, ceci pourrait être évité à l'aide d'un dispositif fiscal de subvention à l'emploi de cette catégorie de main-d'œuvre, comme dans le modèle précédemment décrit ; mais il est peu probable que les salariés bien rémunérés consentent à payer pour cela, ce qui conduira à des déficits budgétaires : il sera impossible de financer par l'impôt ces subventions, de sorte qu'un éventuel régime de subvention à l'emploi est devenu incompatible avec le plein emploi et l'équilibre budgétaire. Dans ce cas, le changement de normes sociales a pour effet d'augmenter le NAIRU (dont on perçoit qu'il ne dépend pas seulement des rigidités sur le marché du travail). Les politiques macro-économiques deviennent alors impuissantes face au chômage et la situation nécessite le recours à des réformes structurelles, un point sur lequel je reviendrai ultérieurement.

Mais a-t-on des preuves d'un tel changement de normes sociales ? Assurément, et c'est aux États-Unis que ce changement est accompli. Un article de Paul Krugman (2002) paru dans le *New-York Times* et intitulé « For Richer » le démontre amplement. Au cours des trois dernières décennies, le salaire annuel moyen s'est accru de 10 % aux États-Unis. Dans le même temps, la rémunération moyenne des cent patrons les mieux payés est passée de 39 fois à 1 000 fois la paie du salarié moyen. Une étude du Congressional Budget Office révèle qu'entre 1979 et 1997, le revenu disponible (après impôt) des ménages constituant le 1 % supérieur de la répartition des revenus s'est accru de 157 %, alors que celui des ménages ayant des revenus proches de la médiane n'a augmenté que de 10 %. Pas étonnant, dès lors, que la part du revenu national revenant aux plus riches ne soit plus triviale : le 1 % supérieur de la répartition des revenus a vu sa part doubler au cours des trente dernières années, pour atteindre 14 % du revenu disponible total de la nation, soit à peu près autant que ce que doivent se partager les 40 % les moins riches de la population. « *Et voici une réflexion révolutionnaire : si les riches obtiennent davantage, il en reste moins pour tous les autres* » (Krugman, 2002). Or les explications habituelles — la globalisation, le progrès technique biaisé ou le syndrome « superstar » — ne permettent pas de comprendre un tel creusement des inégalités. Il semble que les revenus aient évolué sans rapport avec la productivité, quelle qu'en soit la mesure. « *La thèse la plus pessimiste — que je trouve la plus plausible — est que la concurrence pour attirer le talent ne constitue qu'une cause secondaire. Il est vrai qu'un patron génial peut changer vraiment les performances d'une*

entreprise, mais les énormes schémas de rémunération dont je parle ici ont aussi été très souvent consentis à des patrons dont les performances étaient médiocres, dans le meilleur des cas » (Krugman, 2002).

2. L'efficacité des politiques macroéconomiques

Cet arrière-plan théorique permet d'éclairer la différence constatée entre les États-Unis et l'Europe dans l'usage des politiques macroéconomiques. Les politiques macroéconomiques doivent en effet être actives là où le système de protection sociale est faible ou, ce qui revient au même, là où le degré d'inégalité atteint correspond aux nouvelles normes sociales. Sinon, un ralentissement de la croissance, sans même parler d'une récession, aurait des conséquences si graves qu'elle menacerait la légitimité même du système économique. Ainsi, aux États-Unis, le chômage de masse est tout simplement insupportable, en raison de ses conséquences destructrices².

En Europe, les politiques macroéconomiques peuvent être passives, voire structurellement restrictives, puisque le système de protection sociale est là pour prendre en charge les chômeurs, du moins jusqu'à un certain point. Mais alors le sentier de croissance économique « molle » qui en résulte met la protection sociale et les finances publiques sous pression, les recettes fiscales et sociales se contractant au moment même où les dépenses sociales augmentent. La seule voie de sortie, en apparence, serait donc les réformes structurelles, expression par laquelle on désigne habituellement un État-providence plus « mince » et un niveau plus faible de dépenses publiques. L'orientation des politiques macroéconomiques européennes peut même être comprise comme résultant de la volonté de forcer l'adoption de réformes structurelles, pour obtenir le creusement requis des inégalités. Les économies européennes auraient besoin d'une plus grande flexibilité de la main-d'œuvre, ce qui impliquerait une diminution des imperfections artificiellement introduites sur les marchés du travail, qui en empêcheraient le fonctionnement libre et efficace. Parmi ces obstacles institutionnels, les plus souvent cités sont le salaire minimum, les allocations chômage, la protection de l'emploi et, plus généralement, tout ce qui, dans le code du travail, impose des rigidités structurelles. La conclusion semble aller de soi : notre société peut conserver son niveau de richesse et le plein emploi peut être atteint en obligeant les salariés à accepter de dépendre d'emplois moins bien payés et plus précaires. Et puisque personne ne prévoit sérieusement que le niveau

2. Pour fixer les idées, il faut rappeler que l'espérance de vie est, aux États-Unis, de trois ans inférieure à ce qu'elle est en Suède, et la mortalité infantile double. Le ménage suédois médian jouit d'un niveau de vie à peu près comparable à celui du ménage médian américain ; mais les familles suédoises avec enfants qui sont situées dans le dixième décile bénéficient d'un revenu en moyenne supérieur de 60 % à celui de familles américaines dans la même tranche de la répartition.

de vie de nos sociétés d'abondance puisse décroître, ceci équivaut à dire aux catégories les plus pauvres que, pour accroître encore la richesse de la nation, il leur faut accepter davantage de sacrifices. Ils pourraient en retour être payés grâce au dynamisme retrouvé de l'économie mais dans le contexte d'une cohésion sociale moindre et d'une économie devenue plus inégalitaire.

Quelle que soit la justification théorique de l'État-providence, dont la fonction devrait être de réduire les inefficacités résultant des défaillances des vrais marchés, il est indéniable que l'expérience européenne a démontré que les dispositifs de protection sociale ont accru la taille des gouvernements : le besoin de recettes sans cesse croissantes pour financer les différents programmes pourrait aggraver les distorsions engendrées par la fiscalité. Dans les périodes de croissance durablement « molle », la protection sociale pourrait entraîner une hausse de l'endettement public et/ou un alourdissement des prélèvements sur les revenus d'activité : il se pourrait donc que l'État-providence soit jugé insoutenable en période de chômage, puisqu'il conduit à augmenter le coût de la main-d'œuvre au moment précis où il conviendrait, au contraire, de le réduire. Dès lors, en faisant supporter l'essentiel de l'ajustement sur le système de protection sociale, les politiques macroéconomiques restrictives démontrent leur efficacité, pour peu que l'on comprenne que leur objectif implicite est d'augmenter le degré d'inégalité — c'est-à-dire de favoriser l'adaptation aux nouvelles normes sociales. On pourrait même affirmer que cet objectif est devenu explicite tant la référence à la concurrence est première dans les traités européens et tant l'insistance de la BCE, dans ses bulletins mensuels, sur la modération salariale est devenue un leitmotiv. Si les mots ont un sens, en période de chômage une concurrence accrue sur le marché du travail ne peut qu'aboutir à une baisse du revenu des salariés les moins qualifiés et à une plus grande précarité de leur condition.

3. Y a-t-il une justification autonome des réformes structurelles?

Dans ce qui précède, j'ai proposé une hypothèse forte et provocatrice : l'inertie des gouvernements européens au cours des décennies passées est due à un « agenda caché », à savoir la tentative de réduire le degré de protection existant dans les systèmes sociaux européens et, ce faisant, de démontrer le caractère inéluctable des réformes structurelles. Celles-ci permettraient alors à l'Europe d'atteindre la situation requise par les nouvelles normes sociales. Mais ne serait-il pas plus simple, et plus intuitif, d'admettre que les réformes structurelles facilitent le fonctionnement de l'économie, et qu'elles engendreront donc une croissance plus forte et un bien-être plus élevé pour tous? Il se pourrait, après tout, que la hausse du NAIRU soit la conséquence de l'inadaptation du système de protection sociale à un nouvel environ-

nement — l'interaction entre l'hypothèse des chocs et l'hypothèse institutionnelle — plutôt que d'un déplacement exogène de la répartition souhaitée des salaires.

Dans le plaidoyer habituel en faveur des réformes structurelles, le modèle de référence est celui d'une économie en concurrence parfaite, dans laquelle tous les agents privés forment des anticipations rationnelles. Dans un tel modèle, le plein emploi prévaut toujours dès lors qu'il n'y a pas de rigidités, et les politiques macroéconomiques sont inefficaces, parce qu'inutiles. C'est un cadre analytique dans lequel l'accent est mis sur le rôle des institutions dans les performances économiques, en particulier les institutions régissant les marchés du travail : toute rigidité entraîne un écart par rapport au modèle de référence, donc des résultats économiques plus mauvais.

Cette vision du monde présente deux défauts majeurs, non sans rapport l'un avec l'autre. Le premier, théorique, provient de l'application simpliste des théorèmes du bien-être, selon lesquels un marché parfaitement concurrentiel atteindra toujours la combinaison la plus efficiente de prix et quantité. L'application qui en est faite est simpliste parce que le pas à franchir entre ce résultat théorique et les implications de politique économique est plus important encore qu'on le pense souvent, et qu'il convient donc d'être prudent — comme, d'ailleurs, l'ont été les fondateurs de la théorie de l'équilibre général eux-mêmes. En réalité, l'efficacité allocative de la solution de marché dépend énormément d'une série d'hypothèses rarement réunies dans le monde réel, depuis la concurrence parfaite jusqu'à l'existence d'un ensemble complet de marchés pour les biens futurs et d'une information parfaite³. Mais dès lors que l'on reconnaît l'impossibilité, en raison des défaillances de marché, d'atteindre l'optimum de premier rang, la théorie ne permet pas d'établir un classement unique des différents dispositifs institutionnels envisageables : en d'autres termes, on n'a jamais pu démontrer qu'il existait une relation monotone entre flexibilité et efficacité, qui permettrait de dire que plus l'on s'approche de la situation de référence, mieux cela vaudrait ; et faute d'en être assuré, l'assertion « plus de réformes, c'est mieux » ne peut être considérée comme étant toujours vraie.

Si l'on élargit un peu la perspective, les choses deviennent encore plus complexes. J'ai soutenu dans un ouvrage récent (Fitoussi, 2002) que la démocratie et l'adhésion de la population au mode de gouvernement économique de la société sont susceptibles d'accroître l'efficacité, en permettant la flexibilité, la transparence et le consensus qui seraient

3. De toute façon, même si l'on supposait que les forces de marché permettaient d'atteindre l'efficacité maximale, il subsisterait un problème d'équité dans la répartition des ressources. Une société démocratique peut légitimement avoir une préférence pour la redistribution et pour la mise en œuvre de filets de protection sociale, même coûteux : dans ce cas, la notion étroite d'optimalité sur laquelle repose l'idéologie libérale ne coïncidera pas avec la notion plus large, et plus pertinente, de bien-être social.

absents en cas de gouvernement par application stricte d'une doctrine quelconque. Prenons l'exemple de l'asymétrie des pouvoirs de négociation entre salariés et entrepreneurs, dont, dans *La Richesse des nations*, Adam Smith avait souligné les difficultés qu'elle engendrait. La législation du travail qui protège les salariés peut, dès lors, être considérée comme le fruit légitime d'un processus démocratique, destiné à rétablir une certaine équité dans les négociations collectives.

Le seul argument susceptible d'étayer un plaidoyer en faveur des réformes structurelles ne pourrait donc provenir que de l'analyse empirique. Assez représentatifs du consensus qui règne sur ces questions, Nickell et al. (2003) affirment que « le niveau d'équilibre du chômage est affecté, en premier lieu, par toute variable qui influence la facilité avec laquelle les individus au chômage sont appariés aux offres d'emploi et, en second lieu, par toute variable qui tend à faire monter les salaires de manière directe en dépit de l'existence d'une offre excédentaire sur le marché du travail ». Parmi ces dernières, on trouve le système d'assurance chômage, le taux d'intérêt réel, la législation destinée à protéger l'emploi, les politiques actives de l'emploi, les structures syndicales, le degré de coordination des négociations salariales, les prélèvements obligatoires assis sur les salaires, etc. Mais en réalité, ce qui est frappant, c'est au contraire le faible, pour ne pas dire insignifiant, pouvoir explicatif de ces variables institutionnelles, particulièrement celles qui sont censées être les plus influentes, telles que le taux de remplacement offert par les allocations chômage et le degré de protection de l'emploi⁴. Dans le meilleur des cas, les études empiriques ne parviennent à identifier que des effets robustes mais de second ordre des institutions. Les évolutions économiques sont beaucoup mieux expliquées par les chocs importants subis par les pays de l'OCDE : les ruptures de tendance de la productivité, les chocs pétroliers, la hausse massive des taux d'intérêt réels ; en revanche, les réformes structurelles ne semblent pas avoir joué un grand rôle dans les pays qui les ont mises en œuvre (Fitoussi, Jestaz, Phelps et Zoega, 2000). Il y a donc un hiatus entre les recommandations habituelles et la faiblesse des résultats des travaux empiriques censés les fonder.

En résumé, l'hypothèse selon laquelle le paradigme du marché libre est toujours supérieur à tout autre dispositif institutionnel n'est confortée ni par la théorie, ni par les données. Deux études récentes, indépendamment menées sur un échantillon de 19 pays de l'OCDE, arrivent aux mêmes conclusions (Fitoussi et Passet, 2000 ; Freeman, 2000) : dans

4. Que ce facteur puisse avoir des effets ambigus a été depuis longtemps compris : certes les entreprises seront plus prudentes dans leurs embauches, mais cela peut également les inciter à davantage d'efforts pour appairer les salariés aux emplois. Ce que l'on n'a pas souvent souligné, c'est que la même chose vaut pour les salariés : les allocations chômage, en permettant au chômeur une recherche plus poussée de l'emploi correspondant le mieux à ses compétences et à ses aspirations, pourraient aussi améliorer l'efficacité du processus d'appariement ; et la productivité de la main-d'œuvre sera indubitablement plus élevée si le salarié a le sentiment que son emploi correspond bien à ce qu'il souhaite (Fitoussi, 2003).

les démocraties de marché, la structure institutionnelle n'est pas un facteur explicatif important des performances économiques; le capitalisme est suffisamment robuste pour s'accommoder de contextes institutionnels très divers. Si, au cours de chacune des décennies récentes, nous avons suivi ce que le « bon sens populaire » désignait alors comme le meilleur schéma institutionnel, nous aurions imité le modèle français dans les années 1960, le modèle japonais dans les années 1970, le modèle allemand dans les années 1980 et le modèle américain dans les années 1990; quant à la nationalité du modèle à suivre pour cette première décennie du XXI^e siècle, elle est encore inconnue, même si le modèle danois semble gagner des voix ⁵.

La diversité des cadres institutionnels observés dans les pays de l'OCDE démontre que les institutions sont le fruit d'un processus politique ancré dans l'histoire, la culture et l'anthropologie spécifiques à chaque pays, et non une manière d'accroître l'efficacité. Ainsi, par exemple, si le contrat de travail qui s'est imposé un peu partout après la Seconde Guerre mondiale est un contrat long, c'est peut-être surtout parce qu'après une guerre, il fallait réaffirmer la solidarité entre les groupes sociaux. Il est fort possible, comme je l'ai suggéré plus haut, que la norme sociale se soit modifiée depuis lors; mais cela ne ferait que conforter l'idée que la notion même de « meilleures institutions » est endogène ⁶.

4. Une explication complémentaire : la « convention sociale publique » comme déterminant des politiques macroéconomiques en Europe

Avant de conclure, il nous faut encore répondre à une dernière question pour valider notre hypothèse. En effet, l'inertie des politiques et la poussée en faveur des réformes structurelles ont été des caractéristiques communes à tous les pays d'Europe, quelle que soit l'orientation politique des gouvernements aux affaires. Est-il concevable que *tout* gouvernement en Europe ait eu comme programme de réduire

5. Comme le souligne Solow à la fin de sa conférence dans le cadre des *Keynes Lectures* : « S'il est peu probable que l'on accroisse substantiellement l'emploi par le seul recours à une réforme pure et orthodoxe du marché du travail, la principale raison de la mettre en œuvre est que l'on en attend un gain, plus ou moins important, en termes d'efficacité productive. Mais si l'on respecte l'aspiration du salarié à la sécurité de l'emploi, désir qui paraît tout aussi respectable que celui qu'éprouve tel ou tel pour une voiture puissante ou des desserts allégés, un gain en termes d'efficacité productive ainsi obtenu ne constitue pas une amélioration parétienne. Il est peut-être souhaitable d'accroître la flexibilité des marchés du travail — et personnellement, je le pense —, mais alors les perdants devraient, en toute équité, obtenir une compensation. La difficulté est de trouver un dispositif de compensation qui n'annule pas le gain initialement acquis grâce à la plus grande flexibilité des marchés du travail. » (Solow, 2002).

6. Prenons un exemple plus récent. La décision d'accroître la générosité du système américain d'allocation chômage après les attentats du 11 septembre 2001 était à l'évidence une adaptation des institutions à des conditions économiques nouvelles. Pourtant, il se pourrait que, dans dix ans, un adepte des réformes structurelles prétende que le chômage a augmenté en raison d'une plus grande rigidité du système!

la générosité du système de protection sociale? Pourquoi des gouvernements élus sur des programmes mettant l'accent sur la croissance économique et la solidarité sociale changeraient-ils radicalement d'orientation une fois au pouvoir, alors même qu'ils devraient raisonnablement s'attendre à subir le désaveu de leur électorat? Faut-il de pouvoir résoudre ce paradoxe, mon hypothèse ne tiendra pas. Fitoussi et Saraceno (2002) discutent ce problème dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance; la question qu'ils posent est la suivante : pourquoi les gouvernements ont-ils accepté de telles restrictions sur leurs choix budgétaires, alors même que le débat économique sur le bien-fondé de ces restrictions est loin d'être tranché, tant sur le plan théorique qu'empiriquement? Cette question est d'autant plus importante que, dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), les gouvernements nationaux ont déjà une panoplie restreinte d'instruments, puisqu'ils ont renoncé à la souveraineté monétaire, c'est-à-dire à la possibilité d'agir directement sur le taux de change et sur le taux d'intérêt de court terme. Or une politique monétaire commune a des effets différenciés sur la dynamique des dettes publiques nationales : les pays « bénéficiant » des plus bas taux d'inflation subiront les taux d'intérêt réels les plus élevés. Il est, de ce fait, particulièrement difficile de comprendre le fondement du *policy mix* imposé par le strict respect du Pacte de stabilité; et plus difficile encore d'expliquer, aujourd'hui, aux électeurs et aux opinions publiques pourquoi on ne s'est pas attaqué à la stagnation généralisée qui a caractérisé la première moitié des années 2000 à l'aide d'une politique budgétaire active.

Fitoussi et Saraceno avancent l'idée que des considérations en termes de réputation peuvent sans doute expliquer une bonne part de cette énigme. En premier lieu, les décisions concernant l'Union sont le fruit d'une négociation entre les gouvernements européens : chacun d'eux peut très bien penser que son poids dans la négociation dépend de sa réputation. D'une manière similaire, on peut considérer que l'Union européenne est un club dont les membres obéissent à une norme sociale parce qu'ils croient que, s'ils ne le faisaient pas, ils seraient exclus par les autres : l'obéissance à la norme peut alors très bien s'imposer comme un équilibre auto-réalisateur, sans aucun fondement économique — mais avec des conséquences considérables. Cet article étend à l'analyse des comportements des gouvernements un modèle initialement proposé par Akerlof (1980), qui montre que la crainte d'une perte de réputation peut suffire à engendrer un équilibre inefficace.

Cet argument peut être généralisé et utilisé pour notre présent propos. Un gouvernement récemment élu doit, quels que soient son orientation politique et le mandat qui lui a été confié par ses électeurs, démontrer à ses partenaires de l'Union qu'il est digne de s'asseoir à la même table qu'eux. De ce fait, il adhèrera aux choix dominants, indépen-

damment de ce qu'il souhaite et des préférences exprimées par son électorat. Paradoxalement, ce sont les gouvernements dont l'électorat est le plus sensible au thème du contrat social qui devront faire le plus d'effort pour convaincre leurs partenaires, en plaidant en faveur des réformes qui n'ont d'autre objet que de démanteler le contrat social.

On peut bien sûr se demander pourquoi la réputation est fondée sur un critère d'équilibre budgétaire, plutôt que sur celui d'un bas taux de chômage ou d'une croissance économique forte. La réponse est sans doute dans le constat d'une sorte d'effet d'hystérésis (de dépendance au sentier) : la transition vers l'UEM a été dominée par les critères de Maastricht ; il est aujourd'hui ouvertement admis, même par des responsables de haut rang, que ces critères avaient pour but, entre autres, d'exclure de l'euro les pays dits du « Club Med » (Espagne, Grèce, Italie et Portugal), objectif manqué d'ailleurs. La norme qui avait été inspirée par des motivations extra-économiques se retourne aujourd'hui contre ceux-là mêmes qui l'avaient voulue, et elle a de très lourdes conséquences en termes de bien-être pour le club tout entier.

Le Pacte de stabilité n'est pas, dans l'histoire récente de l'Europe, le seul exemple d'une norme contraignant les choix publics : dans les années 1990, la soumission à l'exigence de parités fixes vis-à-vis du Deutsche Mark, dont le fondement théorique était également douteux, avait, elle aussi, toutes les apparences d'une norme sociale. Elle a engendré des politiques monétaires fortement procycliques, comparables, à bien des égards, à l'expérience largement étudiée (Clarke, 1967) du Royaume-Uni dans les années 1920. De ce fait, l'Europe s'est alors enfoncée dans une période de croissance « molle » et de chômage croissant qui dura près de six ans.

* * *

Il existe dans l'histoire économique des phénomènes étranges, au sens où plusieurs décennies après leur survenue, leur explication est toujours objet de débat. Il en est ainsi de la crise de 1929 et de la décennie qui lui a succédé, du chômage anglais des années 1920, des Trente Glorieuses ; et il en sera ainsi des vingt-cinq médiocres en Europe. Il me semble que ces phénomènes ne sont étranges que par rapport au cadre d'analyse abstrait et intemporel dans lequel on veut les enfermer. Ils sont au contraire inscrits dans le temps historique des faits, des doctrines et des sociétés. Si cette affirmation, évidente et banale, a un sens, elle implique que ces phénomènes ne peuvent être expliqués qu'en prenant en compte les motivations des décideurs, notamment politiques, et les normes sociales qui déterminent leur comportement. Ces normes, comme l'a magnifiquement illustré Akerlof (2007) dans son adresse présidentielle « *reflètent ce que les décideurs respectifs pensent de la façon dont eux-mêmes et les autres devraient ou ne devraient pas se comporter* ».

Références bibliographiques

- AKERLOF G. A., 1980 : « A Theory of Social Custom, of Which Unemployment May be One Consequence », *Quarterly Journal of Economics*, 94(4), pp. 749-75.
- AKERLOF G. A., 2007 : « The Missing Motivation in Macroeconomics », Presidential address, *American Economic Review*, vol. 97, Issue 1, pp. 5-36.
- CLARKE S., 1967 : *Central Bank Cooperation : 1924-1931*. New York, Federal Reserve Bank of New York.
- DEHEZ P. et J.-P. FITOUSSI, 1996 : « Revenu minimum, allocations-chômage et subventions à l'emploi. » *Revue Économique*, 47(1), pp. 33-49.
- DEHEZ P. et J.-P. FITOUSSI, 1997 : « Revenu minimum, niveaux de qualification et échelles de salaires. » *Cahiers d'économie*, XII, pp. 1-16.
- FITOUSSI J.-P., 1994 : « Wage Distribution and Unemployment : The French Experience », *American Economic Review*, 84(2), pp. 59-64.
- FITOUSSI J.-P., 2002 : *La règle et le choix*. Paris, La République des idées, Seuil.
- FITOUSSI J.-P., 2003 : « The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s : Comment », in P. Aghion et al, (Eds.), *Knowledge, information, and expectations in modern macroeconomics : In honor of Edmund S. Phelps*, pp. 432-40, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- FITOUSSI J.-P., D. JESTAZ, E. S. PHELPS et G. ZOEGA, 2000 : « Roots of the Recent Recoveries : Labor Reforms or Private Sector Forces? » *Brookings Papers on Economic Activity*, 0(1), pp. 237-91.
- FITOUSSI J.-P. et O. PASSET, 2000 : *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, 23. Paris, La Documentation française.
- FITOUSSI J.-P. et E. S. PHELPS, 1988 : *The slump in Europe : Reconstructing open economy theory*. Oxford and New York, Blackwell.
- FITOUSSI J.-P. et F. SARACENO, 2002 : « A Theory of Social Custom of Which Soft Growth May Be One Consequence. Tales of the European Stability Pact. » *Document de Travail de l'OFCE*, 2002-07, octobre.
- FREEMAN R. B., 2000 : « Single Peaked Vs. Diversified Capitalism : The Relation Between Economic Institutions and Outcomes », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 7556, février.

FREEMAN R. B., 2005 : « Labour Market Institutions Without Blinders : The Debate over Flexibility and Labour Market Performance », *NBER Working Paper* 11286, avril.

KRUGMAN P., 2002 : « For Richer », *New York Times Magazine*, octobre.

NICKELL S., L. NUNZIATA, W. OCHEL et G. QUINTINI, 2003 : « The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s », in P. Aghion et al., (Eds.), *Knowledge, information, and expectations in modern macroeconomics : In honor of Edmund S. Phelps*, pp. 394-431, Princeton and Oxford, Princeton University Press.

SOLOW R., 2002 : « Is Fiscal Policy Possible? Is It Desirable? », *Presidential Address, XIII Congress of the International Economic Association*, Lisbon, septembre, traduit dans la *Revue de l'OFCE*, n° 83, octobre 2002 : « Peut-on recourir à la politique budgétaire. Est-ce souhaitable ? ».